Eindrapportage
Werkwijze ZSM en Rechtsbijstand

Document titel	Eindrapportage Werkwijze ZSM en Rechtsbijstand
Document versie	28 september 2015
Schrijvers	Erasmus Universiteit Rotterdam Gabriele Jacobs, Mark van der Giessen, Elisabeth Brein, P. Saskia Bayerl, Joost Verbaan, Thom Thuis
Document type	Eindrapport
Project nummer	2534
Oplever datum	28 september 2015
Opdrachtgever	WODC
Aantal pagina's	92
Kernwoorden	ZSM, rechtsbijstand, rechtsbescherming verdachten, efficiëntie afdoeningsproces, kosten politie, kwantitatief onderzoek, kwalitatief onderzoek, onderzoeksresultaten.

Inhoudsopgave

Leesvervangende samenvatting en conclusie

Het is van groot belang om toegang tot rechtsbijstand binnen de ZSM-werkwijze zorgvuldig vorm te geven. Iedere verdachte heeft recht op consultatie van een advocaat, voorafgaand aan het eerste verhoor door de politie. Van verschillende zijden is echter de zorg geuit dat verdachten in veel gevallen binnen de reguliere ZSM-werkwijze afstand doen van hun recht op consultatiebijstand zonder zich bewust te zijn van de mogelijke gevolgen. De werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand' heeft in 2013 het advies uitgebracht om de verdachte voorafgaand aan het eerste politieverhoor standaard te voorzien van rechtsbijstand (eerste consult).[1] Verdachten mogen dan alleen nog afstand doen van rechtsbijstand tegenover een (piket)advocaat. Daarnaast heeft de verdachte recht op bijstand van een advocaat in het kader van de afdoeningsbeslissing in geval de officier van Justitie voornemens is een directe afdoening op te leggen (tweede consult). Het eerste contact tussen de advocaat en de verdachte vindt in beginsel plaats via een videoverbinding. In 2014 is in drie pilotregio's (Rotterdam, Midden-Nederland en Oost-Nederland) gestart met deze werkwijze.

Het doel van het huidige onderzoek is om na te gaan wat de feitelijke gevolgen zijn van de door de werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand' geadviseerde werkwijze voor de rechtsbescherming van verdachten, de efficiency van het afdoeningsproces en de kosten voor politie, OM en gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2014 tot en met augustus 2015 door een multidisciplinair team van de Erasmus Universiteit onder leiding van het Centre of Excellence in Public Safety management (CESAM).

Onderzoeksvragen

Om voldoende recht te doen aan de complexiteit van de (geadviseerde veranderingen in de) ZSM-werkwijze is niet alleen gekeken naar de gevolgen van de geadviseerde ZSM-werkwijze (resultaatgerichte aanpak) maar ook naar de uitvoering (procesgerichte aanpak) in de drie pilotgebieden.

Het onderzoek geeft antwoord op de volgende twee hoofdvragen:

1. Wat zijn de feitelijke gevolgen van de door de werkgroep 'ZSM en rechtsbijstand' geadviseerde werkwijze op de rechtsbescherming van verdachten, de efficiency van het afdoeningsproces en de kosten voor politie, OM en gesubsidieerde rechtsbijstand afgezet tegen de huidige praktijk?
2. Wat zijn de organisatorische consequenties van het advies van de werkgroep, wat is de praktische uitvoerbaarheid van de verschillende elementen van het advies en wat zijn de belangrijkste kostendrivers?

De onderzoeksonderwerpen en -vragen die uit deze twee hoofdvragen voortvloeien hebben betrekking op de pilotregio's en een referentieregio waar de werkwijze en gevolgen tegen afgezet kunnen worden. De volgende deelonderwerpen zijn onderzocht:

Efficiency	Rechtsbescherming	Kosten
Voorkeursadvocaten	Rechtsbijstand	Gesubsidieerde rechtsbijstand
Face-to-face consulten	Afdoening	Vergoeding van advocaten
Verzet	IVS	Kosten voor politie en OM
Instroom	Videoverbinding	
Doorlooptijd	Informatie-uitwisseling	
Tolken		

[1] Advies werkgroep ZSM en Rechtsbijstand, juli 2013, versie 1.0

De aanpak van het onderzoek

De pilot heeft zich gericht op de aangehouden, meerderjarige verdachten van categorie B-zaken die door de Raad voor Rechtsbijstand bij een piketadvocaat zijn aangemeld.[2] In de pilot worden minderjarige of ontboden verdachten niet meegenomen. De pilotgebieden zijn geselecteerd op basis van een voldoende instroom van verdachten en een spreiding over stad en platteland. De pilot is op basis van deze criteria uitgevoerd in 3 pilotgebieden: Eenheid Oost-Nederland (aanvang pilot 3-11-2014), Eenheid Midden-Nederland (aanvang 3-11-2014) en Eenheid Rotterdam (aanvang 11-11-2014). De Eenheid Zeeland/West-Brabant is aanvullend betrokken als referentieregio, zodat de resultaten uit de pilotgebieden vergeleken kunnen worden met een gebied waar het werkproces niet gewijzigd is. Een aantal onderzoeksvragen heeft alleen betrekking op de pilotregio's. De kwantitatieve resultaten uit de pilotregio's zijn daar waar mogelijk afgezet tegen de data uit de referentieregio. De onderzoeksvragen die kwalitatief zijn onderzocht hebben vooral betrekking op de rechtsbescherming van de verdachten.

De invoering en gevolgen van de door de werkgroep 'ZSM en rechtsbijstand' geadviseerde werkwijze zijn onderzocht door kwalitatieve- en kwantitatieve methoden te combineren. De invoering van de voorgestelde werkwijze is kwalitatief onderzocht aan de hand van interviews met betrokken partijen en observaties door de onderzoekers in de drie pilotregio's en in de referentie regio en logboeken die zijn bijgehouden door de advocatuur. Met deze data wordt inzicht gegeven in de gevolgen van de geadviseerde werkwijze voor de **rechtsbescherming** van de verdachten. De gevolgen van de geadviseerde ZSM-werkwijze op de **efficiency** en **kosten** zijn zowel kwalitatief als kwantitatief onderzocht. De gevolgen zijn cijfermatig in kaart gebracht met behulp van registraties van het Openbaar Ministerie, politie en de Raad voor Rechtsbijstand, declaraties die door de advocatuur zijn ingediend en logboeken die door de advocatuur zijn bijgehouden. Daar waar mogelijk zijn kwantitatieve bevindingen met behulp van de interviews en observaties geduid en is de invloed van de lokale context op de gevolgen van de geadviseerde werkwijze onderzocht. Dat wil echter niet zeggen dat kwalitatieve bevindingen de kwantitatieve bevindingen kunnen vervangen of andersom; ze zijn altijd gecombineerd.

Resultaten

Efficiency

De efficiency van de geadviseerde werkwijze is onderzocht aan de hand van cijfers over de instroom in de pilot, het gebruik van voorkeursadvocaten, face-to-face consulten, het aantekenen van verzet, de doorlooptijd van de pilot en het gebruik van tolken. De geadviseerde ZSM-werkwijze heeft geleid tot een toename in het gebruik van rechtsbijstand. Vertragingen in het ZSM-proces ontstaan voornamelijk doordat de openingstijden van ZSM niet synchroon lopen met het uitmelden van verdachten aan de piketcentrale. Alle zaken die na 20.00 uur binnenkomen bij de Raad voor Rechtsbijstand worden niet diezelfde dag nog uitgemeld, maar pas de volgende ochtend. De zaken die dus tussen 20.00 en 22.00 uur (sluitingstijd ZSM) binnenkomen, worden pas de volgende ochtend opgepakt. Dit verhoogde de werkdruk in de ochtend. Hierdoor ontstaat er een piek van zaken voor de piketadvocaat in de ochtenduren en komen de doorlooptijd en rechtsbescherming van de verdachte onder druk te staan. Daarnaast zien we dat het inschakelen van de voorkeursadvocaat ook vertraging oplevert in het proces, vooral in het weekend en bij feestdagen wanneer advocatenkantoren gesloten zijn. Daar waar voorkeursadvocaten gezocht moeten worden buiten reguliere kantoortijden, kan dit het werkproces opstropen. In Midden-Nederland is het gebruik van voorkeursadvocaten afgenomen doordat verdachten verplicht eerst een piketadvocaat spreken. Veel verdachten bleken dermate tevreden met hun eerste consult met de piketadvocaat dat ze het niet

[2] Pilot ZSM & Rechtsbijstand Plan van aanpak t.b.v. onderzoeksbureaus. Utrecht, 19 september 2014 DP21/015d.

meer nodig vonden om hun eigen voorkeursadvocaat te benaderen. Deze werkwijze lijkt dan ook de efficiency van het ZSM-proces te bevorderen.

De efficiency van het ZSM-proces wordt tevens bevorderd door de inzet van de videoverbinding voor het contact tussen advocaat en verdachte; dit werkt als een versneller van het strafproces doordat het de reistijd en -kosten van advocaten vermindert. Een face-to-face consult wordt nog wel ingezet wanneer de videoverbinding als ontoereikend wordt ervaren. De piketadvocaten die fysiek aanwezig zijn op een ZSM-locatie, waar tevens het cellencomplex gehuisvest is zoals bij de Kroonstraat in Midden-Nederland, besluiten door de nabijheid van verdachten makkelijker voor een face-to-face consult. Daarmee worden eventuele problemen met de videoverbinding makkelijker ondervangen. In Oost-Nederland, waar meer problemen zijn ervaren met de videoverbinding via uitgereikte tablets aan verdachten in de cel, is de face-to-face mogelijkheid ook vaker benut. Het gebruik van de tolkentelefoon wordt als problematisch ervaren door het ontbreken van een mogelijkheid om als derde partij gebruik te maken van de videoverbinding. In deze gevallen wordt ook vaker voor een face-to-face consult gekozen.

In het kader van de efficiency van het ZSM-proces is ook het aantekenen van verzet onderzocht. Hoewel bleek dat de advocatuur grote waarde hecht aan het aantekenen van verzet en ook adviseert aan de verdachte om verzet aan te tekenen, is het niet duidelijk geworden in hoeverre de consultatiebijstand invloed heeft op het aantekenen van verzet omdat de aantallen in de data te klein zijn om uitspraken te kunnen doen. Wel maken de resultaten uit de interviews aannemelijk dat meer verdachten door de toegenomen rechtsbijstandsverlening op de hoogte zijn van de mogelijkheid van het aantekenen van verzet.

Door de aanzienlijk grotere instroom van verdachten is er soms sprake van een ophoping van verdachten. Dit uit zich vooral in extra druk op de 6-uurs termijn in de ochtend – doordat piketadvocaten veel zaken tegelijkertijd hebben – en in het weekend doordat voorkeursadvocaten moeilijk bereikbaar zijn. Wel blijkt de videoverbinding een versneller voor het proces en zijn er minder reisbewegingen nodig. De mogelijkheid voor een face-to-face consult blijkt erg belangrijk om eventuele problematiek met de videoverbinding, tolken en andere – reguliere – omstandigheden op te vangen. Hier wordt dan ook gebruik van gemaakt.

<u>Rechtsbescherming</u>

De rechtsbescherming van de verdachten is onderzocht door vragen naar de waardering van de rechtsbijstand door de verdachten, de kwaliteit van de videoverbinding en informatie-uitwisseling, en de mogelijke invloed van de geadviseerde werkwijze op het in verzekering stellen en de afdoeningen die worden opgelegd. Deze kwalitatieve bevindingen zijn kwantitatief aangevuld met analyses van aantallen verdachten die gebruik maken van rechtsbijstand.

Volgens verdachten en advocaten geeft de geadviseerde ZSM-werkwijze meer waarborgen voor de positie van de verdachte dan de reguliere ZSM-werkwijze. Dit blijkt vooral uit de grotere aantallen verdachten die gebruik maken van rechtsbijstand en het gebruik ook positief waarderen. Ook verdachten die in eerste instantie geen behoefte hebben aan rechtsbijstand maar dit toch accepteren, zijn doorgaans positief en erkennen het belang. Het expliciet afstand doen van het recht op rechtsbijstand tegenover de advocaat komt dan ook zelden voor. Voor een klein deel van de verdachten (ongeveer 5%) die wel expliciet afziet van rechtsbijstand, betekent het afstand doen ten overstaan van een advocaat onnodig oponthoud. Ook de videoverbinding wordt – na aanvankelijke gewenning en het oplossen van technische problemen – als positief ervaren. De complicaties die zich met de videoverbinding voordoen, zoals slechte wifi verbinding, worden over het algemeen ook ondervangen met face-to-face consulten.

De ervaringen met de informatie-uitwisseling tussen de advocatuur en de ketenpartners zijn minder eenduidig. Er zijn twee momenten waarbij er sprake kan zijn van informatie-uitwisseling: voorafgaand aan het eerste consult, het zogenaamde Salduz-consult en in het kader van het tweede consult. De informatievoorziening aan advocaten is gelijk aan de werkwijze buiten de pilot waarbij de advocaat bij een eerste consult alleen beschikt over de (summiere) informatie die de Raad voor Rechtsbijstand met de melding meegeeft. Bij een voorgenomen directe afdoening ontvangt de advocaat het dossier dat, vanwege het principe van *equality of arms*, gelijk is aan de informatie op basis waarvan de officier van justitie beslist. In Oost-Nederland is er bewust voor gekozen om advocaten al aan de voorkant van het proces de informatie te geven waarover ketenpartners beschikken (justitiële documentatie, reclasseringsinformatie). Een betere informatiepositie van de advocaat bij het eerste consult brengt met zich mee dat de vertrouwensrelatie met verdachten kan worden vergroot. Echter wijzen eerste ervaringen uit dat het vaak lastig is om deze informatie al binnen 45 minuten bij de advocaat te hebben. Hierdoor komt de rechtsbescherming van de verdachte in het geding. Ook staat de kwaliteit van de informatie-uitwisseling onder druk tijdens de drukke ochtenduren. In hoeverre de problematiek rondom de informatie uitwisseling – naast de extra druk in de ochtend uren – gerelateerd is aan de geadviseerde werkwijze vs. de reguliere werkwijze is echter niet duidelijk. De informatie-uitwisseling wordt in Midden-Nederland positiever beoordeeld. Een reden hiervoor kan zijn dat door het werken met een kleinere groep advocaten het contact met de ZSM-tafel intensiever en persoonlijker is.

Een tweede consult vindt plaats naar aanleiding van een voorgenomen strafbeschikking van het Openbaar Ministerie en is een advies van de advocaat aan de verdachte over de afdoeningsbeslissing. Een tweede consult is niet een IVS-bijstand die wettelijk[3] is geregeld en altijd face-to-face plaatsvindt. Echter kan een IVS-bijstand volgen op het eerste (Salduz) consult waardoor het in de tijd een tweede moment kan zijn dat de advocaat zijn cliënt spreekt. Bij het onderzoek naar het aantal verdachten dat in aanmerking komt voor een tweede consult in het kader van een directe afdoening, blijkt dat hiermee vrijwel geen ervaring is opgedaan binnen de pilot. Het aantal (voorgenomen) directe afdoeningen ligt substantieel lager dan het aantal eerste consulten en dientengevolge ligt het aantal tweede consulten ook aanzienlijk lager. Tevens is er sprake van overlap tussen de inhoud van een IVS-bijstand en een tweede consult waardoor een tweede consult niet nodig is bij een IVS. Een andere reden kan zijn dat de tijdsdruk door de 6-uurs termijn weinig ruimte overlaat voor een tweede consult. Hoe vaak deze redenen voorkomen is echter niet duidelijk, omdat het terugkomen op de beslissing van verdachten om geen rechtsbijstand te willen tijdens het onderzoek niet is voorgekomen.

De voornaamste indicatoren van de rechtsbescherming van de verdachten – de afdoeningen die opgelegd worden en het in verzekering stellen van verdachten – laten geen grote afwijkingen zien ten opzichte van de reguliere situatie. Het is dan ook niet aannemelijk dat de geadviseerde ZSM-werkwijze heeft geleid tot andere strafrechtelijke gevolgen voor de verdachten. Formeel is er sprake van verbeterde rechtsbescherming in de pilot, omdat er vaker een advocaat is geconsulteerd waardoor de verdachte zo beter op de hoogte van zijn rechtspositie is. Uit het onderzoek komen overigens geen aanwijzingen naar voren dat de versterking van de formele rechtsbescherming van invloed is geweest op de aard van de routeringsbeslissingen of op de materiële beslissing bij de vervolging.

Kosten

Ten slotte is gekeken naar de kosten van de geadviseerde werkwijze. Hiertoe zijn de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand, kosten voor politie en OM en de vergoeding van de advocatuur onderzocht. De analyse van deze kosten is gebaseerd op overzichten van declaraties die ingediend

[3] Artikel 40 Sv.

zijn door de advocatuur (aangeleverd door de Raad voor Rechtsbijstand), overzichten van de eenmalige kosten en politie inzet bedrijfsvoering van de pilot (aangeleverd door de politie en de Business case ZSM en Rechtsbijstand[4]).

In totaal is binnen de pilot € 613.100 uitgegeven aan gesubsidieerde rechtsbijstand voor de piketadvocaten. De voorkeursadvocaten hebben € 26.583 aan gesubsidieerde rechtsbijstand ontvangen, voor zover de declaraties voor de pilot zijn ingediend (deze ontbreken in Midden-Nederland). Wat betreft incidentele kosten voor politie, Openbaar Ministerie en Raad voor Rechtsbijstand werd in totaal € 150.000 begroot, waarvan € 132.170 ook daadwerkelijk is uitgegeven. De pilot is dan ook binnen begroting gebleven.

In de vergoedingen voor de advocatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen de vergoeding voor verrichtingen en – voor het geval dat de advocatuur onvoldoende piketmeldingen heeft – een garantievergoeding voor de beschikbaarheid. Deze garantieregeling is de helft van het uurtarief voor verrichtingen. Uit de cijfermatige analyse blijkt dat in Rotterdam in 70% van de gevallen en in Midden-Nederland in 97% van de gevallen uitbetaald wordt op basis van de garantieregeling. In Midden-Nederland en Rotterdam geven de advocaten aan dan ook uitermate ontevreden te zijn over de vergoeding die ze ontvangen. Hoewel in Oost-Nederland ook in 97% van de gevallen op basis van de garantieregeling uitbetaald wordt, zijn de advocaten hier wel tevreden, omdat ze dankzij de tabletverbinding vanuit huis of kantoor kunnen werken. Hun reguliere werkzaamheden kunnen daardoor doorgaan, ook wanneer er geen piket meldingen zijn.

Conclusie

In dit onderzoek zijn de uitvoering en gevolgen van de door de werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand' geadviseerde ZSM-werkwijze in kaart gebracht en afgezet tegen de huidige praktijk, ter onderbouwing van de invulling van rechtsbijstand binnen het ZSM-proces.

Hoewel niet uitgesloten kan worden dat er – vooral in de ochtenduren en weekenden – sprake is van een langere doorlooptijd, zijn er geen concrete signalen dat de werkwijze in de pilot van grote invloed is geweest op IVS, de aard van de afdoeningsbeslissingen of het aantekenen van verzet. Wel is geconstateerd dat met de geadviseerde ZSM-werkwijze aanzienlijk meer verdachten gebruik maken van rechtsbijstand dan binnen de reguliere ZSM-werkwijze en dat deze bijstand over het algemeen positief gewaardeerd wordt, ook door personen die in eerste instantie geen behoefte hebben aan bijstand. Ook wordt de videoverbinding ervaren als een verbetering van de efficiëntie, al blijft de mogelijkheid tot een face-to-face consult belangrijk om eventuele beperkingen van de videoverbinding te ondervangen.

[4] Business case ZSM & Rechtsbijstand, februari 2014. Opgesteld door PwC in opdracht van de werkgroep 'ZSM & Rechtsbijstand'.

Executive summary and conclusion

It is of the utmost importance that access to legal assistance within the ZSM-procedure is organized thoroughly. Every suspect has the right to consult an attorney preceding the first hearing by the police. Various parties have voiced their concern however regarding the fact that, in many cases, suspects in the ZSM-procedure relinquish their right to an attorney even though they are not informed regarding the potential consequences. In 2013, the working group 'ZSM & Rechtsbijstand' recommended to organize the ZSM-procedure in such a way that suspects automatically receive legal assistance prior to the police hearing (first consultation).[5] Suspects are then only allowed to turn legal assistance down by telling the attorney personally he or she does not want it. In addition, the suspect has a right to legal counsel in connection with the settlement decision in the case the prosecutor intends to impose an immediate settlement (second consultation). Furthermore, the first contact between the suspect and the attorney would take place through video-conferencing. This recommended ZSM-procedure was implemented in three regions (Rotterdam, Central-Netherlands, and Eastern-Netherlands) to pilot the procedure recommended by the working group.

The goal of the current study is to determine what the consequences of the recommended ZSM-procedure are for the legal protection of suspects, the efficiency of the ZSM-process, and the costs for the police, the Public Prosecutor's Office and subsidized legal assistance. This study was carried out by a multi-disciplinary team of the Erasmus University, led by the Centre of Excellence in Public Safety Management (CESAM), in November 2014 through August 2015.

Research questions

In order to do justice to the complexity of the (recommended changes in the) ZSM-procedure, the study concerned both the implementation of the recommended ZSM-procedure (process oriented approach) and the consequences of the recommended ZSM-procedure (result oriented approach).

The study answered the following two main research questions:

1. What are the actual consequences of the procedure recommended by the working group 'ZSM & Rechtsbijstand' on the legal protection of suspects, the efficiency of the ZSM-process and the costs for the police, the Public Prosecutor's Office and subsidized legal assistance, set against the current practice?
2. What are the organizational consequences of the recommended procedure, how practical is the implementation of the various elements of the recommended procedure, and what are the most important contributors to the costs of the procedure?

The research themes and sub-questions derived from these two main questions are tested in the pilot regions and the outcomes are compared to a reference region, where the ZSM-procedure remains unchanged. The following topics were investigated:

Efficiency	Legal protection of suspects	Costs
Preferred attorneys	Legal assistance	Subsidized legal assistance
Face-to-face consults	ZSM legal outcome	Attorney reimbursement
Objection	Detention of suspects	Stakeholder expenses
Use of legal assistance	Video conferencing	
Time to complete ZSM-procedure	Information-exchange	
Translators		

[5] Advies werkgroep ZSM en Rechtsbijstand, juli 2013, versie 1.0

Research approach

The pilot was limited to arrested adults suspected of category B-offenses, who were registered with a ZSM-attorney by the Legal Aid Board.[6] Minors were not included in the pilot. The pilot areas were selected based on the number of suspects they process and the distribution between urban and rural areas. Based on these criteria, the recommended ZSM-procedure was piloted in three areas: Unit East-Netherlands (starting 11-11-2014), Unit Central-Netherlands (starting 11-3-2014) and Unit Rotterdam (starting 11-11-2014). The Unit Zeeland/West-Brabant was added as a reference, in order to compare the pilot areas to an area where the modus operandi hasn't changed. A few research questions only relate to the pilot regions. The quantitative results from the pilot regions were compared to those in the reference region where possible. The qualitative research questions predominantly relate to the legal protection of suspects.

The implementation and consequences of the procedure recommended by the working group 'ZSM & Rechtsbijstand' were investigated using both qualitative and quantitative research methods. The researchers investigated the implementation of the procedure by interviewing relevant stakeholders and performing observations in the three pilot regions and the reference region and studying journals kept by the attorneys involved. This data was used to provide insight into the consequences of the recommended ZSM-procedure for the legal protection of suspects. The efficiency and costs of the recommended ZSM-procedure were studied both qualitatively and quantitatively. The consequences were studied quantitatively by analyzing registrations kept by the Public Prosecutor's Office, Police and the Legal Aid Board, the bills submitted by attorneys, and journals kept by the attorneys. Where possible quantitative findings were cross-validated and based on interviews and observations. Local context effects were analyzed. However, that does not mean qualitative findings were used as a substitute for quantitative findings or vice versa; both data sources were always combined.

Results

Efficiency

The efficiency of the recommendation procedure was studied by comparing the number of suspects to use legal assistance to the use of preferred attorneys, face-to-face consults, objections to punishments and measures, the time it takes for a suspect to go through the procedure and the use of translators. The recommended ZSM-procedure has led to an increase in the use of legal assistance. All cases reported to the Legal Aid Board after 20:00 are not relayed to an attorney the same day, but the next morning. New cases between 20:00 and 22:00 are picked up the next morning. This increases the workload in the morning by causing a backlog of registered suspects for the provided attorneys to process in the mornings, and puts a lot of strain on the legal protection of the suspect and the time it takes to process a suspect within the allotted 6 hours. Furthermore, arranging consultations with preferred attorneys as opposed to the ones provided also introduces delays, particularly during the weekend when their offices are generally closed. Where preferred attorneys have to be sought out outside of office hours, the ZSM-process can be delayed. In Central-Netherlands, the use of preferred attorneys decreased because suspects were obligated to first talk to the attorney provided. Many suspects seemed to be satisfied with the consultation provided by the standard provided attorney, therefore no longer requiring their own preferred one. This method therefore seems to improve the efficiency of the ZSM-process as more suspects use the provided attorney rather than their own preferred one.

[6] Pilot ZSM & Rechtsbijstand Plan van Aanpak t.b.v. Onderzoeksbureaus. Utrecht, September 19th 2014, DP21/015d.

The efficiency of the ZSM-procedure is also improved by the use of the video-conferencing facilities for the communication between the attorney and the suspect; it speeds up the ZSM-procedure as it eliminates travel times and expenses for the attorneys. A face-to-face consult is still utilized however if either the suspect or the attorney finds the video-connection to be insufficient. The attorneys who are physically present at a ZSM-location where suspects are also kept, such as the Kroonstraat in Central-Netherlands, take advantage of their proximity and more readily opt for a face-to-face consult with the suspect. That entails that it was easier for them to circumvent potential issues with the video-connection. In East-Netherlands, where there were more problems with the video-connection due to the mobile nature of the tablets they used, they also had more frequent face-to-face consultations. The use of translators proved problematic due to the lack of an option to include third parties in the video-conference between suspects and attorneys. Attorneys therefore often opted for a face-to-face consult when a translator was required.

Objections to the Public Prosecutor's decisions were also investigated as an indicator of the efficiency of the ZSM-procedure. Although the attorneys attribute great value to objecting to the Public Prosecutor's measures and punishments, and generally advise their clients to object, it is not clear to what extent the consultations have affected the number of formal objections as the actual occurrence of objections was too infrequent to be conclusive. It is apparent from the interviews however that suspects are more likely to be aware of the possibility to object because more suspects use legal assistance.

The considerably greater number of suspects using legal assistance also meant an increased number of suspects to process, particularly in the morning. This led to delays in the mornings as the number of provided attorneys was limited and during weekends because preferred attorneys are more difficult to reach. The video-conferencing however did speed up the process as it eliminated the need to travel as long as a face-to-face consultation wasn't required. The possibility to have face-to-face consults is of paramount importance however to circumvent potential issues with the video connection, translators and other – regular – circumstances.

Legal protection of suspects

The legal protection of suspects was studied by analyzing the number of suspects using legal assistance, their assessment of this assistance, the quality of the video conferences, quality of the information-exchange, and the potential effects on the procedure on the detainment of suspects and legal outcomes.

The recommended ZSM-procedure offers better legal protection of suspects than the regular ZSM-procedure. This is evidenced by the larger number of suspects who use legal assistance and rate this assistance positively. Furthermore, suspects who originally did not want to use legal assistance but did so anyway because it was provided for them automatically were generally positive about the experience and acknowledge the added value of the information they received. It was very rare for a suspect to explicitly decline legal assistance once speaking to an attorney. For the roughly 5% of suspects who did explicitly decline legal assistance, having to wait for the attorney anyway to decline the consultation personally meant an unnecessary additional waiting time. Though the video-conferencing method for consultations required some initial habituation and problem solving of technical difficulties, experiences near the end of the pilot were generally positive. The complications that did arise, for example due to the wifi-connection, were circumvented by utilizing the possibility to speak with the suspect face-to-face.

The experiences with the information-exchange between attorneys and other stakeholders are more mixed. The attorneys often received the information pertaining to the suspect and his case too late, or the information they received was incomplete. This is detrimental to the legal protection of the

suspect. Furthermore, the information-exchange was rated particularly lacking during the busy morning hours, when the pressure to process suspects within the allotted 6 hours put additional strain on the ZSM-procedure. It is however not clear to what extent these difficulties are exclusive to the recommended ZSM-procedure or also apply to the regular ZSM-procedure. The experiences were more positive in Central-Netherlands than in Rotterdam and East-Netherlands, as the smaller group of attorneys allowed for more interpersonal communication and negotiation between attorneys and the stakeholders.

A second consultation will take place as a result of a proposed penal order or when the suspect is detained for further investigation. This is not the IVS consultation which is regulated by law.[7] Hardly any suspects utilized the possibility for a second consultation with an attorney during the pilot. The number of (proposed) penal orders is substantially lower than the number of first consultations and consequently the number of second consultation is also significantly lower.There seems to be considerable overlap between the content of IVS consultations and the optional second consultation, where a second consultation is not necessary when the suspect already received an IVS consultation. Another reason could be that the 6 hour timeframe for the ZSM-procedure left insufficient time for a second consultation without additional detainment of the suspect. This could have contributed to the low number of suspects to take advantage of this option. To what extent the low number of suspects to take advantage of a second consultation is due to these two reasons is unclear however.

There were no suspects who originally wanted legal assistance and then changed their mind.

The main indicators for the legal protection of suspects – the detainment of suspects and the outcomes of the ZSM-procedure – show no great change due to the pilot. It is therefore unlikely that the recommended ZSM-procedure adversely affected the legal outcomes for the suspects. Formally, the protection of legal rights has improved in the pilot, because the legal assistance makes the suspect better informed of his legal position.

<u>Costs</u>

Lastly, this study evaluated the pilot's costs related to subsidized legal assistance, expenses for the police and the Public Prosecutor's Office and how much money attorneys earned versus the activities they performed and time they spent. This study was based on an overview of the declared legal assistance provided by the Legal Aid Board, overviews of incidental costs and police supervision and coordination for the pilot and compared to the Business case ZSM & Rechtsbijstand.[8]

In total, € 613.100 was spent on subsidized legal assistance related to the standard attorneys provided. The preferred attorneys received more than € 26.583, (this is an under-estimation as the preferred attorneys in Central-Netherlands did not submit their bills). Regarding incidental costs for the police, Public Prosecutor's Office and the Legal Aid Board, the budget was € 150.000 of which € 132.170 has been spent to date. The pilot therefore stayed within budget.

A distinction was made between the payments for attorneys based on their activities and, if there were not enough cases to process, their availability. Payments based on availability are half the hourly rate for activities. The quantitative analysis revealed that in 70% of cases in Rotterdam, and in 97% of cases in Central-Netherlands, the payments were based on the attorney's availability. The attorneys in Rotterdam and in Central-Netherlands were therefore very unsatisfied with the reimbursement they received. Even though the attorneys in East-Netherlands were also paid based on their availability in 97% of cases, these attorneys were generally satisfied. This is because they can

[7] Artikel 40 Sv.

[8] Business case ZSM & Rechtsbijstand, februari 2014. Opgesteld door PwC in opdracht van de werkgroep 'ZSM & Rechtsbijstand'.

work from home or from their own office thanks to the mobile video-connection on their tablet, which allows them to continue their regular duties when they are not needed for ZSM.

Conclusion

This study pertained to the implementation and consequences of the ZSM procedure recommended by the working group ‘ZSM & Rechtsbijstand’, compared to the regular ZSM procedure, to provide the necessary insights to determine how to organize the ZSM-procedure.

The recommended ZSM-procedure has a detrimental effect on the time it takes for a suspect to go through the procedure, particularly in the morning, and during the weekend, but there are no concrete signals that the recommended ZSM-procedure greatly influenced detention times, legal outcomes or objections to the Prosecutor’s decisions. It was however confirmed that the recommended ZSM-procedure increased the number of suspects who use legal assistance considerably and that these suspects, even the ones who originally declined, were positive about the experience. The video-conference method of consultation also turned out to be considered an improvement regarding the efficiency of the procedure, though the possibility to have a face-to-face consult is important to circumvent potential issues with the video-connection.

1. Inleiding

De werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand' heeft in 2013 het advies uitgebracht om de rechtsbijstand nadrukkelijk aan de voorkant van het ZSM-proces te organiseren. De pilot ZSM en Rechtsbijstand is bedoeld om na te gaan wat in de praktijk de gevolgen zijn van het werken volgens het advies van deze gelijknamige werkgroep. Kenmerkend voor de geadviseerde werkwijze is dat de verdachte standaard voorafgaand aan het eerste politieverhoor voorzien wordt van rechtsbijstand, tenzij hier nadrukkelijk ten overstaan van een advocaat afstand van wordt gedaan. De ZSM-werkwijze heeft verder als doel zaken betekenisvol en zorgvuldig af te doen en zo samenlevingsgericht mogelijk te zijn.

De voorgestelde werkwijze wordt in pilots in de regio's Rotterdam, Midden-Nederland en Oost-Nederland beproefd. De drie uitgekozen pilotregio's kennen ieder hun eigen nuances in de pilotwerkwijze. Deze werkwijzen en hun gevolgen worden onderling met elkaar vergeleken. Door de werkwijzen in de drie pilotregio's met elkaar te vergelijken kan bezien worden in hoeverre (consequenties van) de geadviseerde werkwijze overdraagbaar is naar andere regio's. De Eenheid Zeeland/West-Brabant is betrokken als referentieregio, zodat de resultaten uit de pilotgebieden vergeleken zijn met een gebied waar het werkproces niet gewijzigd is.

Door zowel de uitvoering van de voorgestelde werkwijze als de gevolgen hiervan te onderzoeken wordt de werkbaarheid van het door de werkgroep voorgestelde advies getoetst. Hoe wordt de voorgestelde ZSM-werkwijze in de pilots vormgegeven? Wat zijn de feitelijke gevolgen van de door de werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand' geadviseerde werkwijze op rechtsbescherming van verdachten, de efficiency van het afdoeningsproces en de kosten voor politie, OM en gesubsidieerde rechtsbijstand afgezet tegen de huidige praktijk? Deze toetsing, uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam, kan dienen ter verdieping en verfijning van de invulling van rechtsbijstand binnen de ZSM-werkwijze.

Dit rapport bestaat uit zeven hoofdstukken. Dit hoofdstuk geeft een introductie op de rapportage. In hoofdstuk twee wordt de totstandkoming van de pilot ZSM en Rechtsbijstand beschreven. In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op de reguliere ZSM-werkwijze en de uitgangspunten van de pilot ZSM. In hoofdstuk vier wordt de methodologische benadering van dit onderzoek uiteengezet waarbij we ingaan op de kwantitatieve- en kwalitatieve methoden. Het vijfde hoofdstuk analyseert de gevonden data per onderzoeksthema en deelonderzoeksvraag en bespreekt de bevindingen van de kwantitatieve- en kwalitatieve aanpak. In hoofdstuk zes volgt een samenvatting van de bevindingen van het onderzoek. In hoofdstuk 7 sluiten we af met de eindconclusie van het onderzoek.

In de rapportage komen een aantal veel gebruikte afkortingen voor: OM (Openbaar Ministerie), RvR (Raad voor Rechtsbijstand) en OvJ (officier van justitie). In hoofdstuk 5 (Resultaten) worden ook andere gebruikte afkorting nader uitgelegd. In bijlage A is een lijst opgenomen van veel gebruikte terminologie bij de ZSM-werkwijze.

2. Aanleiding

De ZSM-werkwijze moet bijdragen aan de doelstelling van het kabinet om veel voorkomende eenvoudige strafzaken binnen een maand af te handelen.[9] Daarbij heeft de pilot aandacht voor het waarborgen van de positie van verdachten in een versneld strafproces. ZSM is waar mogelijk gericht op direct schadeherstel of schadevergoeding aan het slachtoffer waarbij het de bedoeling is dat verdachte, slachtoffer en advocaat, tijdig, juist en volledig worden geïnformeerd.

Een werkgroep met vertegenwoordigers van alle betrokken ketenpartners heeft in 2013 een advies uitgebracht met betrekking tot de wijze waarop de rechtsbescherming in het kader van de ZSM-werkwijze het best zou kunnen worden georganiseerd. Op basis van de reguliere ZSM-werkwijze heeft iedere aangehouden verdachte recht op consultatie van een advocaat voorafgaand aan het eerste verhoor door de politie. Hieraan zijn voor de verdachte geen kosten verbonden. De werkgroep heeft geadviseerd de verdachte standaard te voorzien van rechtsbijstand voorafgaand aan het eerste politieverhoor, tenzij hier nadrukkelijk ten overstaan van een advocaat afstand van is gedaan. Daarnaast krijgt de verdachte de mogelijkheid om de bijstand van een advocaat in te roepen bij de afdoeningsbeslissing door de OvJ. Het idee is dat hiervoor op elke ZSM-locatie minimaal een piketadvocaat beschikbaar is.

In 2014 is in drie pilotregio's gestart met de werkwijze 'ZSM en Rechtsbijstand' waarbij wordt getoetst of snelheid en efficiency te verenigen zijn met de zorgvuldigheid die in acht moet worden genomen bij de afdoening van strafbare feiten en met de rechtsbescherming waarop verdachten van (lichte) vergrijpen moeten kunnen rekenen.[10] Om de rechtsbijstand vorm te geven is op de ZSM-locatie in de pilotregio's Rotterdam en Midden-Nederland een piketadvocaat beschikbaar. In de pilotregio Oost-Nederland wordt de situatie getoetst waarbij de advocaat niet op één centrale locatie aanwezig is, maar plaats-onafhankelijk contact kan krijgen met de verdachte. De advocaat krijgt daartoe een link waarmee een videoverbinding kan worden opgezet vanaf de eigen (werk)computer. Zo kan de advocaat vanaf diens eigen kantoor het gesprek met de verdachte voeren die in de cel een tablet krijgt aangereikt.

Om de effecten in de praktijk systematisch te toetsen is een onderzoek gedaan naar de feitelijke gevolgen van de door de werkgroep 'ZSM en rechtsbijstand' geadviseerde werkwijze op de rechtsbescherming van verdachten, de efficiency van het afdoeningsproces en de kosten voor politie, OM en gesubsidieerde rechtsbijstand afgezet tegen de reguliere ZSM-praktijk. De pilot loopt nog niet vooruit op een te vestigen praktijk, maar is gericht op de feitelijke gevolgen en organisatorische consequenties van de toepassing van het advies.

---

[9] Aanwijzing OM-afdoening, *Staatscourant.* 2012, nr. 8299, p. 9.

[10] Kwakman, N.J.M. (2012). Snelrecht en de ZSM-aanpak. *Delikt en Delinkwent*, 188-205.

3. De werkwijze ZSM en Rechtsbijstand

Leeswijzer

Hoofdstuk drie (paragraaf 3.1.) beschrijft de reguliere ZSM-werkwijze waarbij we eerst ingaan op de algemene werkwijze voor een verbeterde en versnelde afhandeling van veel voorkomende criminaliteit, zoals deze in 2011 is gestart door de politie en het Openbaar Ministerie (OM). In paragraaf 3.2. wordt de werkwijze van de werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand' beschreven waarbij het advies van de werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand' in drie pilotgebieden is getoetst. In deze paragraaf beschrijven we eerst de algemene procedure van de pilotwerkwijze (paragraaf 3.2.1.) en vervolgens de beschrijving van de pilot zelf, zoals de omvang van de pilot en doelgroep (3.2.2.).

3.1. De reguliere ZSM-werkwijze

De uitvoering van de reguliere ZSM-werkzaamheden vindt plaats in centrale werkruimtes op een ZSM-locatie[11], waar het OM[12] en de politie, na ruggenspraak met ketenpartners zoals de reclassering en slachtofferhulp, zo spoedig mogelijk beslissen over de afdoening van een zaak van een aangehouden verdachte. Zeven dagen per week tussen 8:00 uur en 22:00 uur zijn medewerkers van betrokken organisaties aanwezig en kunnen strafzaken worden ingebracht en afgedaan. Een wezenlijk uitgangspunt is dat de OvJ in een vroeg stadium bij de zaak wordt betrokken, om zo invulling te geven aan de verantwoordelijkheid voor de opsporing en vervolgingsbeslissing. De ZSM-werkwijze houdt dan ook in dat de afdoeningsbeslissing, vooral het (on)voorwaardelijke sepot en de oplegging van een strafbeschikking, door de OvJ zelf wordt genomen en niet door de politie of parketsecretaris.[13] Tabel 1 geeft een overzicht van de fasen in het reguliere ZSM-proces.

Tabel 1: Fasen in het ZSM-proces

Fase	Titel	Beschrijving
1	Intake en selectie van zaken door de politie en het OM	Het proces start na de aanhouding van de verdachte met het verzamelen van zaak- en persoonsrelevante informatie. In dit traject wordt de bewijsbaarheid van de zaak of er nog activiteiten en onderzoek nodig zijn en de snelheid waarmee dit kan plaatsvinden besproken.
2	Verzamelen informatie en adviseren (ketenpartners)	• Slachtofferhulp Nederland neemt contact op met het slachtoffer en het slachtoffer wordt geïnformeerd over zijn rechten. Daarnaast inventariseert Slachtofferhulp de gevolgen, wensen en schade. • De Raad voor de Kinderbescherming[14] beoordeelt onder meer de uitkomst van de preselectie en geeft een oordeel over de noodzaak van een raadsonderzoek voor de zaken die betrekking hebben op minderjarige verdachten. De raad verzamelt zowel straf- als zorginformatie in haar systemen. • De reclassering gaat na of de verdachte bekend is in haar systeem en indien daar aanleiding toe is kan een verdieping plaatsvinden op de aanwezige informatie.
3	Afstemmen (politie, OM, ketenpartners) en beoordelen (OM)	De zaakinformatie wordt tussen de ketenpartners gedeeld. Op basis van de informatie en het advies van het ZSM-team neemt de ZSM-officier een routerings- c.q. afdoeningsbeslissing in de zaak. Doordat ZSM maatwerk betreft wordt de context tijdens en na de

[11] De centrale ruimtes zijn uit praktische overwegingen in veel gevallen ondergebracht bij een politiebureau door de aanwezigheid van beveiliging, catering en onafhankelijkheid van kantoortijden.

[12] Het OM omvat in het kader van ZSM de regionale parketten en het functioneel parket. Het parket Centrale Verwerking OM zal hier echter binnenkort ook onderdeel van uitmaken.

[13] Meijer, M.E. de, Simmelink, J.B.H.M. & Van Daele (2014). *Het Openbaar Ministerie verandert*. Wolf Legal Publishers. Oisterwijk. 251-253.

[14] De pilot heeft betrekking op meerderjarige verdachten, echter voor het reguliere ZSM-proces worden minderjarige ook betrokken.

		criminele activiteit meegenomen in de afdoeningsbeslissing; zo kan een oprechte spijtbetuiging resulteren in een lagere straf.
4	Verwerken beslissing en informeren (politie, OM, ketenpartners)	De routerings- c.q. afdoeningsbeslissing wordt verwerkt en betrokkenen worden hierover geïnformeerd. Bij het verwerken van een beslissing worden ook de vervolgstappen in de zaak in gang gezet, zoals het plannen van (T)OM-zitting of ZM-zitting.[15] Bij het plannen van een zitting wordt rekening gehouden met de nog uit te voeren activiteiten voorafgaand aan de zitting (onderzoek, rapportages, verzamelen van slachtofferinformatie).

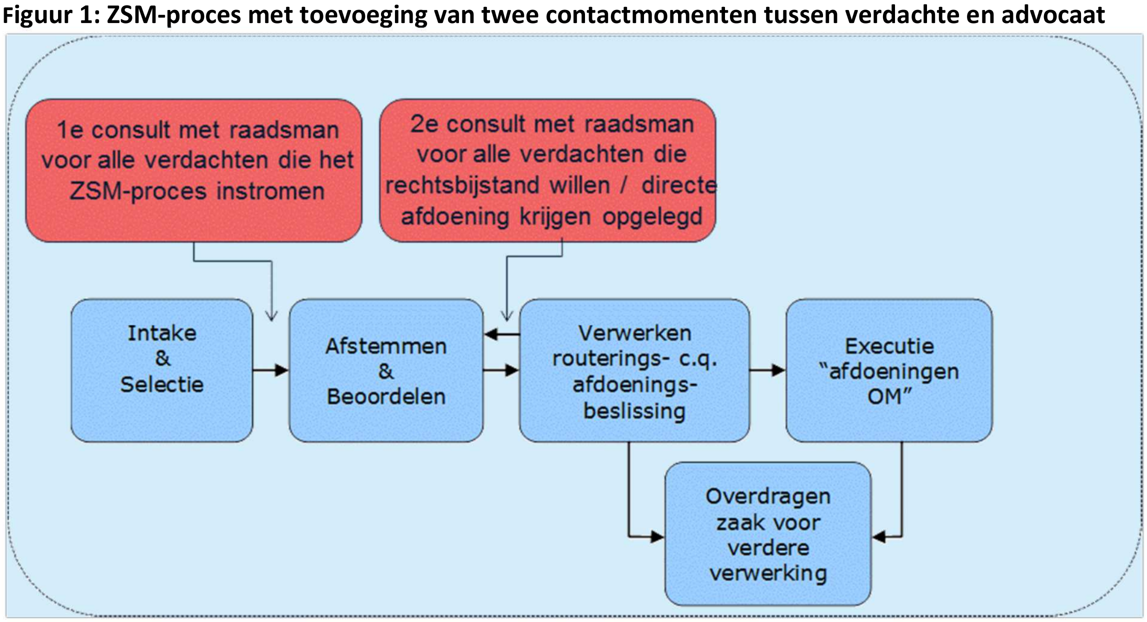
3.2. De pilot werkwijze van ZSM en Rechtsbijstand

3.2.1. Algemene procedure van de pilot werkwijze

Het werkproces van de pilot ZSM is additioneel op het reguliere werkproces en betreft drie belangrijke elementen: de relatie tussen de advocaat en de verdachte, de samenwerking tussen de betrokken ketenpartners en de invoering van nieuwe technologieën en werkwijzen die de procedure efficiënter moeten maken. Om de onafhankelijke positie van de advocaat te waarborgen in het strafproces zit hij niet aan de beslistafel van ZSM en is daarmee geen onderdeel van de ketenpartners.

De pilotwerkwijze is opgedeeld in de volgende processtappen: (1) aanmelden verdachte, (2) eerste consult, (3) beoordelen en beslissen, (4) (desgewenst) een tweede consult en (5) definitieve afdoening. Voor het tweede consult wordt in de uitvoering van de pilot ook vaak de term vervolgconsult gehanteerd. Voor de leesbaarheid van deze rapportage gebruiken wij de term tweede consult, waarmee we doelen op het advies van de advocaat aan zijn cliënt over de voorgenomen afdoeningsbeslissing van de OvJ. Figuur 1 geeft het proces aan met toevoeging van het eerste consult en tweede consult.

Figuur 1: ZSM-proces met toevoeging van twee contactmomenten tussen verdachte en advocaat



Bron: Business case ZSM & Rechtsbijstand, februari 2014.

---

[15] TOM staat voor Taakstraf Openbaar Ministerie. Op een TOM-zitting kan een officier van justitie een verdachte een taakstraf (een werkstraf of een leerstraf) of een geldboete, of een combinatie hiervan aanbieden. ZM-zitting staat voor zittende magistratuur. Samen met het OM vormt de ZM de rechterlijke macht.

In de pilotwerkwijze is het eerste consult gecombineerd met Salduz[16], tenzij de verdachte aangeeft te willen spreken met zijn/haar voorkeursadvocaat. In de pilot is een verplicht contactmoment tussen advocaat en de verdachte ingericht. In het contactmoment informeert de advocaat de verdachte over het recht op rechtsbijstand. Tijdens dit contactmoment tussen verdachte en advocaat aan de voorkant van het ZSM-proces, heeft de verdachte de mogelijkheid afstand van het recht op rechtsbijstand tegenover de advocaat te doen.

Rechtsstatelijkheid en zorgvuldigheid jegens verdachten in het ZSM-werkproces
Volgens het EHRM is voor een afstand van het recht op toegang tot de rechter in elk geval vereist dat sprake is van '*absence of constraint'*.[17] Een verdachte kan uit vrije wil uitdrukkelijk of stilzwijgend afstand doen van de garanties van een eerlijk strafproces, maar het doen van afstand moet ondubbelzinnig zijn waarbij afstand van dit recht ondubbelzinnig, desbewust en vrijwillig moet zijn gedaan.[18] Tijdens de pilot is specifiek aandacht besteed aan het waarborgen van deze beginselen van rechtsstatelijkheid en zorgvuldigheid. De volgende eigenschappen en uitgangspunten zijn opgenomen ter waarborging van de beginselen van de rechtsstaat en het recht op een eerlijk proces[19]:

- alle verdachten die betrokken zijn bij de pilot krijgen na voorgeleiding bij de hulpofficier van justitie eerst een advocaat te spreken;
- toegang tot een voorkeursadvocaat dient mogelijk te zijn;
- het eerste consult met de advocaat vindt plaats voorafgaand aan het eerste politieverhoor. Dit consult kan samenvallen met het gesprek met de advocaat waarin de verdachte geïnformeerd wordt over diens recht op rechtsbijstand;
- het contact tussen advocaat en verdachte vindt in beginsel plaats door middel van een videoverbinding. De mogelijkheid voor een fysiek contact blijft bestaan indien verdachte of advocaat oordelen dat dit nodig is;
- de videoverbinding vindt plaats op een locatie die - en door middel van systemen - voldoen aan eisen van vertrouwelijkheid en veiligheid;
- de advocaat informeert de verdachte over het recht op rechtsbijstand en over de eventuele consequenties van het afzien van het recht op rechtsbijstand;
- de verdachte beslist tegenover de advocaat of hij gebruik wil maken van zijn recht op rechtsbijstand; indien een verdachte besluit af te zien van diens recht op rechtsbijstand kan de verdachte later altijd nog op dit besluit terugkomen;
- een tweede consult vindt plaats zodra de OvJ voornemens is een zaak direct af te doen én indien verdachte heeft aangegeven daarbij rechtsbijstand te willen; bij niet directe afdoeningen vindt dus geen tweede consult plaats.
- de advocaat heeft geen zitting aan de beoordelings- en afdoeningstafel binnen ZSM;
- de advocaat dient een gelijke informatiepositie te hebben als de OvJ;
- bij de uitwerking van de pilot dient bestaande privacywetgeving (o.a. Wpg) in acht te worden genomen.

Videoverbinding
Het eerste contact tussen verdachte en advocaat vindt in de pilots in beginsel plaats via een videoverbinding, tenzij een advocaat fysiek aanwezig is op de detentielocatie. Aangehouden verdachten kunnen als zij dat willen ook face-to-face met een advocaat spreken, maar het uitgangspunt is een bespreking via videoverbinding. Ook advocaten kunnen beslissen om het contact fysiek op locatie uit te voeren.

---

[16] Het eerste consult is genoemd naar het arrest Salduz/Turkije, beter bekend als het Salduz-arrest. Het is een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat betrekking heeft op rechtsbijstand vóór het eerste (politie)verhoor van een verdachte.

[17] EHRM 27 februari 1980, Deweer v. België, *NJ* 1980, 561.

[18] HR 17 november 2009, *NJ* 2010, 143.

[19] Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Rechtsbijstand
De rechtsbijstand wordt nadrukkelijk aan de voorkant georganiseerd. Indien de verdachte aangeeft ook in het verdere traject rechtsbijstand te willen ontvangen wordt rechtsbijstand ook aan de achterkant van het ZSM-proces georganiseerd (voorafgaande aan de beslissing van de OvJ). De hulpofficier van justitie informeert de verdachte over diens recht op rechtsbijstand, deelt mede dat de verdachte eerst een advocaat te spreken krijgt en geeft aan dat de verdachte tegenover de advocaat kenbaar kan maken of hij of zij wel of niet gebruik wil maken van het recht op rechtsbijstand. De advocaat wijst hem of haar op de rechtspositie, wat er gaat gebeuren én op de consequenties van een directe afdoening via het OM.

Afstand doen van rechtsbijstand
Hoewel iedere verdachte in principe dus een eerste gesprek krijgt met een advocaat kunnen verdachten nog steeds afstand doen van hun recht op consultatiebijstand. Dit kunnen verdachten enkel doen ten overstaan van een advocaat zodat er geen discussie kan ontstaan over de vrijwilligheid en of de verdachte de consequenties daarvan heeft kunnen overzien. Na het eerste consult stopt hiermee de betrokkenheid van de advocaat tenzij de verdachte zich in de loop van de procedure bedenkt.

Piketadvocaat
De piketadvocaat is de dienstdoende advocaat die in eerste instantie zorgdraagt voor rechtsbijstand. Indien het aantal meldingen dermate groot is dat de piketadvocaat in redelijkheid ziet aankomen deze niet binnen een termijn van 2 uur te kunnen verwerken, draagt de advocaat zorg voor overdracht aan een collega-advocaat.

Voorkeursadvocaat
Iedere verdachte wordt in beginsel bijgestaan door een piketadvocaat. Wanneer een verdachte echter wenst te worden bijgestaan door een andere dan de dienstdoende advocaat is het mogelijk om een voorkeursadvocaat in te schakelen. Deze zal voor een consult naar de locatie van de verdachte komen (arrestantencomplex/politiebureau).

Informatievoorziening
Informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners is een belangrijk onderdeel van de ZSM-werkwijze. Indien de OvJ het voornemen heeft een ZSM-zaak direct af te doen informeert hij de advocaat voorafgaand aan over dit voornemen. Het uitgangspunt is dat de advocaat over dezelfde informatie beschikt als de OvJ (*equality of arms*), ook indien de OvJ aangeeft zijn beslissing te willen baseren op uitsluitend mondelinge informatie. In Oost-Nederland wordt gewerkt met een werkmap die aan advocaten ter beschikking komt, waarin in het kort informatie staat over de zaak zoals aangifte en getuigen(verklaringen), strafblad, kort overzicht eerder politiecontact. Het overzicht geeft meer kerngetallen dan inhoudelijke gegevens. In Midden-Nederland en Rotterdam wordt alleen gewerkt met de informatie die de RvR bij de uitmelding heeft meegegeven.

Afdoeningsbeslissing
Er zijn op het punt van de rechtsbescherming twee verschillen tussen de strafbeschikking en de transactie. Ten eerste ligt bij de strafbeschikking het initiatief bij de verdachte (actief) om in verzet te gaan, terwijl de verdachte bij de transactie kan volstaan (passief) met een weigering van het voorstel van de OvJ. Ten tweede kan een strafbeschikking na afloop van de verzet-termijn van 14 dagen worden geëxecuteerd. Bij een weigering van de transactie moet de OvJ daarentegen dagvaarden, waarmee de voldoening van de transactievoorwaarden van de baan is en de uitkomst van het strafproces moet worden afgewacht, dat vervolgens ook nog niet meteen leidt tot een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing.

Indien verdachte akkoord gaat met de strafbeschikking betekent dit dat hij schuld bekent en komt het OM met een voorstel voor de strafbeschikking of transactie. In geval van een strafbeschikking heeft de verdachte twee weken de tijd om bij de rechter kenbaar te maken dat hij het niet eens is met de strafbeschikking. Er is geen verzet mogelijk bij een dagvaarding, sepot onder voorwaarden, strafbeschikking direct betaald en onvoorwaardelijk sepot. Bij de overige afdoeningen, in het bijzonder de strafbeschikkingen die niet direct betaald worden, is verzet wel mogelijk. Als de verdachte niet in verzet gaat, gaat het OM over tot directe executie van de strafbeschikking en wordt de straf onherroepelijk. Bij de aanname van de transactie door de verdachte (door bijvoorbeeld betaling) vindt er geen verdere vervolging plaats. De straf wordt door het OM opgelegd. In de ZSM-pilot is in juridische zin de directe afdoening de strafbeschikking, de transactie en het voorwaardelijke sepot. Er wordt echter ook gekeken naar een 'directe afdoening' in procedurele zin; de beslissingen van de OvJ die het einde zouden betekenen van de juridische procedure.

3.2.2. Beschrijving van de pilot

Algemene doelgroep van de pilot

De pilot heeft zich gericht op de aangehouden, meerderjarige verdachten van categorie B-zaken die door de RvR bij een piketadvocaat zijn aangemeld.[20] Onder de categorie B-zaken[21] worden overtredingen en misdrijven verstaan waarbij voorlopige hechtenis mogelijk is, maar die niet binnen de categorie A-zaken vallen (zeer ernstige of gevoelige zaken). Onder zeer ernstige zaken vallen misdrijven waarop een gevangenisstraf van 12 jaar of meer op staat of op delicten met grote maatschappelijke impact en veel commotie, zoals zedenzaken die met een gevangenisstraf van minstens acht jaar worden bedreigd. In de pilot worden minderjarige of ontboden verdachten niet meegenomen.

Pilotgebieden en omvang pilot

De pilotgebieden zijn in eerste instantie geselecteerd op basis van de instroom van verdachten, zodat de onderzoekspopulatie van voldoende omvang zou zijn om valide conclusies te kunnen trekken.[22] Daarnaast is ook gekeken naar een spreiding over stad en platteland om voldoende diversiteit te hebben om de uitkomsten te kunnen generaliseren binnen Nederland. De pilot is op basis van deze criteria uitgevoerd in 3 pilotgebieden: Eenheid Oost-Nederland, Eenheid Midden-Nederland en Eenheid Rotterdam. De Eenheid Zeeland/West-Brabant is aanvullend betrokken als referentie, zodat de resultaten uit de pilotgebieden vergeleken kunnen worden met een gebied waar het werkproces niet gewijzigd is.

Onderstaand schema geeft een overzicht van de verschillende regio's, de aanvangsdatum van de pilot, verschillen in openingstijden van de ZSM-werktafel, het aantal piketadvocaten en tijden van diensten en aantal diensten van advocaten. Deze verschillen zijn vanzelfsprekend van invloed op de analyse van de bevindingen.

Tabel 2: Kenmerken van de pilotregio's

Regio	Kenmerken
Rotterdam	• Adres ZSM: Marconistraat 2, Rotterdam. • Openingstijden ZSM: 7 dagen/week van 8:00 tot 22:00 uur. • Piketadvocaat: 2 diensten per dag; vroege dienst van 8:00 tot 14:00 uur, late dienst van 14:00 tot 20:00 uur. • Aantal advocaten in de pilot: 360. • Arrestantencomplexen locaties: Spijkenisse en Dordrecht. • In Rotterdam heeft men al ervaring met het werken met videoconferencing door een eerdere pilot.

[20] Pilot ZSM & Rechtsbijstand Plan van Aanpak t.b.v. onderzoeksbureaus. Utrecht, 19 september 2014 DP21/015d.

[21] Zie bijlage B voor categorie B-zaken.

[22] Business case ZSM & Rechtsbijstand, februari 2014. Opgesteld door PwC in opdracht van de werkgroep 'ZSM & Rechtsbijstand'.

	• Contact met verdachten via een vaste videoverbinding. • Start pilot: 11 november 2014.
Midden-Nederland	• Adres ZSM: Bureau Kroonstraat/Paardenveld, Kroonstraat 25, Utrecht. • Openingstijden ZSM: 7 dagen/week van 8:00 tot 22:00 uur. • Piketadvocaat: 1 dienst per dag; fysiek aanwezig 9:00-19:00 uur / telefonisch bereikbaar 19:00-22:00 uur. • Aantal advocaten in de pilot: 21. • Arrestantencomplexen locaties: Kroonstraat, Utrecht (tot 20:00), Almere, Lelystad. • Alle verdachten die binnenkomen op de locatie Kroonstraat worden na 20:00 uur overgebracht naar arrestatencomplex Houten (APU). Zodra ze worden overgebracht stromen ze uit de pilot. • Alle verdachten in Midden-Nederland krijgen eerst een piketadvocaat te spreken, ook al vragen ze direct naar een voorkeursadvocaat. • Arrestantencomplexen Almere en Lelystad hebben vertraging opgelopen als gevolg van uitloop bij verbouwing en zijn daarmee later in de pilot gekomen (december 2014). • Contact met verdachten via een vaste videoverbinding. • Start pilot: 3 november 2014.
Oost-Nederland	• Adres ZSM: Politiebureau Deventer, Storminkstraat 4, Deventer. • Openingstijden ZSM: 7 dagen/week van 8:00 tot 22:00 uur. • Piketadvocaat: niet op ZSM-locatie, maar op eigen kantoor advocaat. • Aantal advocaten: Borne 80 advocaten (afmeldprincipe: advocaten doen allemaal mee tenzij ze zich voor de pilot afmelden), Arnhem 60 advocaten (aanmeldprincipe: alleen de advocaten die zich hebben aangemeld voor de pilot doen mee). • Contact met verdachten via tabletverbinding. Verdachten krijgen tablet uitgereikt in eigen cel, advocaten loggen in via Jabber en hebben toegang tot een bestandenpostbus. • Start pilot: 3 november 2014.

Uniformiteit en vergelijkbaarheid van de pilotgebieden
Om de pilotgebieden te kunnen vergelijken is de instroom van de verdachten qua kenmerken gelijk op de belangrijkste kenmerken. Het zijn meerderjarige verdachten van B-categoriefeiten die op piketlocaties instromen die binnen de pilot vallen. Verder zijn de basiskenmerken van de pilotwerkwijzen gelijk: het gebruik van een videoverbinding en het standaard krijgen van rechtsbijstand, tenzij expliciet tegenover de advocaat afstand wordt gedaan. Wel kan elke regio een eigen werkwijze invoeren rondom deze basiscriteria. Zo is het bijvoorbeeld in Utrecht mogelijk om direct een face-to-face gesprek te hebben met de verdachte, omdat een van de arrestantenlocaties in Utrecht hetzelfde adres is als waar de piketadvocaat zit (Kroonstraat). De specifieke werkwijze zijn per regio in kaart gebracht.

Vergelijkbaarheid tussen de regio's geldt verder ten aanzien van de rechten en verplichtingen wat betreft de informatieverstrekking aan de advocatuur (*equality of arms*-principe) en de mogelijkheid om een beroep te doen op een voorkeursadvocaat in plaats van de piketadvocaat. De operationele uitwerking kan wel verschillen tussen de pilotgebieden.

4. Onderzoeksvragen en –aanpak

Leeswijzer

Paragraaf 4.1 beschrijft de hoofdonderzoeksvragen en de daaruit voortkomende deelvragen die ten grondslag liggen aan de evaluatie naar de pilotwerkwijze. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 de onderzoeksopzet besproken waarin we onderscheid maken in de kwantitatieve aanpak (paragraaf 4.2.1.) en de kwalitatieve aanpak (paragraaf 4.2.2.).

4.1. Onderzoeksvragen

De twee hoofdvragen van dit onderzoek zijn:

1. Wat zijn de feitelijke gevolgen van de door de werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand' geadviseerde werkwijze[23] op de rechtsbescherming van verdachten, de efficiency van het afdoeningsproces en de kosten voor politie, OM en gesubsidieerde rechtsbijstand afgezet tegen de huidige praktijk?
2. Wat zijn de organisatorische consequenties van het advies van de werkgroep, wat is de praktische uitvoerbaarheid van de verschillende elementen van het advies en wat zijn de belangrijkste kostendrivers?

De twee hoofdvragen zijn opgesplitst in drie thema's: (1) de efficiency van het proces, (2) de rechtsbescherming van de verdachte en (3) de kosten van de nieuwe werkwijze. De deelonderzoeksvragen die hier uit voortvloeien zijn opgenomen in respectievelijk tabel 3; tabel 4 en tabel 5. In de tabellen is ook een kolom 'aanpak' opgenomen die aangeeft of er sprake is van een kwalitatieve aanpak of een kwantitatieve aanpak (of beiden).

Tabel 3: Thema 1 deelonderzoeksvragen: de efficiency

Onderwerp	Deelvragen	Aanpak
Voorkeursadvocaat	a. Hoe vaak komt het voor dat verdachten een voorkeursadvocaat willen? b. Hoeveel extra tijd kost het indien een verdachte gebruik wil maken van een voorkeursadvocaat? c. Levert het verzoek om een voorkeursadvocaat andere knelpunten op?	Kwalitatief Kwantitatief
Face-to-Face	In hoeveel gevallen wenst de verdachte een *face-to-face* consult?	Kwalitatief
Verzet	a. In hoeveel gevallen wordt door de verdachte verzet aangetekend tegen een door de officier van justitie opgelegde strafbeschikking? b. Is de consultatiebijstand van invloed op het aantal verzetszaken? c. Waarom gaan verdachten in verzet tegen de door de officier van justitie opgelegde strafbeschikking?	Kwalitatief Kwantitatief
Instroom	Hoeveel verdachten spreken een advocaat en stromen zo de pilot binnen?	Kwalitatief Kwantitatief
Doorlooptijd	a. Wat is de totale doorlooptijd (moment van voorgeleiding bij de hulp officier van justitie tot het moment dat de officier van justitie een afdoeningsbeslissing voorlegt)? b. Hoeveel tijd is met consultatiebijstand en vervolgbijstand gemoeid?	Kwalitatief Kwantitatief
Tolken	Heeft het gebruik van tolken problemen opgeleverd?	Kwalitatief

[23] Zie bijlage F: Advies werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand'.

Tabel 4: Thema 2 deelonderzoeksvragen: de rechtsbescherming

Vraag in startnotitie	Deelvragen	Gekozen aanpak
Rechtsbijstand	a. Hoe kijken verdachten aan tegen het standaardconsult en de mogelijkheid van rechtsbijstand in het kader van de afdoeningsbeslissing? b. Hoe vaak doet een verdachte uitdrukkelijk afstand van zijn recht op consultatiebijstand ten overstaan van zijn advocaat en waarom? c. Waarom maken verdachten wel/geen gebruik van de mogelijkheid van rechtsbijstand in het kader van de afdoeningsbeslissing? d. Wat vinden verdachten ervan dat zij alleen afstand kunnen doen van rechtsbijstand tegenover een advocaat? e. In hoeveel gevallen wordt er gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot vervolgbijstand in het kader van de afdoeningsbeslissing? f. Hoe vaak komen verdachten, die afzien van rechtsbijstand, terug op hun beslissing en kiezen zij ervoor om toch een advocaat in de arm te nemen? g. Houdt de consultatiebijstand verband met de beleving van de verdachte en slachtoffer over de bejegening door de ketenpartners?	Kwalitatief Kwantitatief
Afdoening	Hoeveel verdachten krijgen een directe afdoening opgelegd?	Kwalitatief Kwantitatief
IVS	Hoeveel verdachten worden in verzekering gesteld?	Kwalitatief Kwantitatief
Videoverbinding	Hoe oordelen verdachten en advocaten over de verleende rechtsbijstand via de videoverbinding?	Kwalitatief
Informatie-uitwisseling	a. Hoe ervaart de advocaat de informatie-uitwisseling met de officier van justitie? b. Krijgt de advocaat de juiste informatie? c. Betreft het belangrijke informatie? d. Krijgt de advocaat de informatie binnen de daarvoor gestelde termijn? e. Zijn advocaten tevreden over de faciliteiten en medewerking van Openbaar Ministerie en politie?	Kwalitatief

Tabel 5: Thema 3 deelonderzoeksvragen: de kosten

Vraag in startnotitie	Deelvragen	Gekozen aanpak
Kosten	a. Wat zijn de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand samenhangend met deze werkwijze? b. Hoe lang zijn advocaten op locatie in verhouding met vergoeding? c. Wat zijn de kosten voor politie (incidenteel, bijv. aanschaf videoscherm vs. structureel/personeel, bijv. inzet arrestantenbewaarders en vervoersbewegingen) en OM, samenhangend met deze werkwijze? d. Wat zijn de ketenbrede (kosten)effecten van de nieuwe werkwijze en de mogelijke baten?	Kwantitatief Kwalitatief

4.2. Onderzoeksaanpak

De aanpak van het onderzoek is zowel kwantitatief als kwalitatief van aard. Deze triangulatie verhoogt de geldigheid van onderzoeksresultaten en is geschikt om effecten vanuit verschillende perspectieven (stakeholder en/of disciplinaire) te vergelijken en om een cross-validatie van effecten van verschillende types data te doen. Dat wil echter niet zeggen dat kwalitatieve bevindingen de kwantitatieve bevindingen kunnen vervangen of andersom; ze kunnen elkaar enkel versterken. Nadere toelichting van de aanpak van het onderzoek is beschreven in de tussenrapportage van de werkwijze ZSM.

In deze aanpak is er overlap tussen de methodologie van de bevraging van personen en de methodologie van de bevraging van andere bronnen. De gebruikte methoden zijn analyses van declaraties, databankgegevens en logboeken (kwantitatieve aanpak) en interviews en observaties

(kwalitatieve aanpak). De observaties dienden vooral om de complexiteit van effecten en processen in kaart te kunnen brengen. Op deze manier is er inzicht verkregen in de daadwerkelijke werkwijze en situatieve verschillen en factoren. De observaties zijn ondersteunend geweest aan de resultaten uit de interviews en kwantitatieve analyse.

Voor het verkrijgen van feitelijke informatie en nieuwe inzichten voor de kwalitatieve analyse zijn alle relevante ketenpartners geïnterviewd. De kwantitatieve data is verzameld om ook cijfermatig inzicht te kunnen geven in de effecten van de voorgestelde ZSM werkwijze op basis van performance-indicatoren. Hiertoe kan een onderscheid gemaakt worden tussen de effecten van de ZSM-werkwijze voor de pilot, tijdens de pilot, en buiten de pilot (referentie). Door deze metingen met elkaar te vergelijken wordt inzichtelijk in hoeverre bepaalde effecten te relateren zijn aan nuances in de ZSM-werkwijze.

4.2.1. Kwantitatieve aanpak

Het kwantitatieve onderzoek is gebaseerd op drie verschillende soorten bronnen. Verreweg de belangrijkste bron is een gekoppeld databestand[24] dat informatie bevat over de (trajecten van) verdachten in de ZSM-pilot vanuit de systemen van politie, OM en RvR. Er is gekozen voor een koppeling van meerdere databestanden om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het procesverloop van de verdachten, aangezien elke leverancier eigen indicatoren bijhoudt (zoals datum en tijd aanhouding door de politie, aantekenen van verzet door het OM, gebruik van voorkeursadvocaten door de RvR, etc.).[25] Aanvullend is geput uit declaraties die ingediend zijn door de advocatuur, aangeleverde overzichten van kosten en tijdsbesteding door de politie, en de opgestelde Business case ZSM en Rechtsbijstand.[26] Ten slotte is een overzicht gebruikt van het aantal aanhoudingen van meerderjarige verdachten van B-categorieverdachten binnen de pilot om de instroom van de RvR tegen af te zetten.

De instroom is op twee manieren gedefinieerd: a) op basis van het aantal aanhoudingen van meerderjarige verdachten van B-categoriefeiten binnen de pilotgebieden en b) op basis van het aantal (en aandeel) meerderjarige verdachten van B-categoriefeiten dat binnen de pilotgebieden een advocaat spreekt. Aangezien de dataset tot stand is gekomen vanuit de RvR registratie is alleen voor deze tweede "instroom" informatie beschikbaar. Omdat de pilot betrekking heeft op het gebruik van rechtsbijstand wordt de instroom ook gebaseerd op de verdachten die een advocaat spreken. Desalniettemin heeft de politie ook de aantallen aanhoudingen aangeleverd waardoor het aantal verdachten dat in aanraking komt met rechtsbijstand daarmee vergeleken kan worden.

De definitieve dataset

De definitieve dataset is samengesteld vanuit de registraties door de RvR en vervolgens gekoppeld is met de data van het OM en de politie. Dit betekent dat er geen informatie verzameld is in de systemen over verdachten die geen gebruik maken van rechtsbijstand. Immers; deze groep verdachten maken géén gebruik van rechtsbijstand en stromen daarmee ook niet in de pilot.[27]

Het uiteindelijke bestand is een extractie van de RvR gegevens over de periode 1 juli 2014 tot en met 30 april 2015 van alle regio's. Hierdoor hebben we een nulmeting per pilotregio (juli - oktober 2014), een pilotmeting per pilotregio (december 2014 - april 2015) en een referentiemeting (Zeeland/West-Brabant, juli 2014 – april 2015). De maand november – waarin afhankelijk van de regio op

[24] Zie bijlage G voor procedure van selectie, ontdubbeling en koppeling van de definitieve dataset.

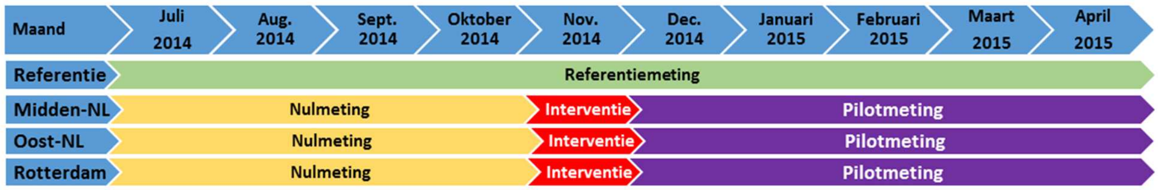
[25] Voor een overzicht van de indicatoren die meegenomen zijn in de dataset zie bijlage H.

[26] Business case ZSM & Rechtsbijstand, februari 2014. Opgesteld door PwC in opdracht van de werkgroep 'ZSM & Rechtsbijstand'.

[27] Met het WODC en de leveranciers is afgesproken dat de onderzoekers geen vertrouwelijke informatie (tot de persoon herleidbare gegevens) ontvangen. Gegevens zoals BSN-nummer, naam, achternaam, zijn dan ook niet door de onderzoekers onderzocht of gerapporteerd.

verschillende momenten de ZSM-werkwijze is aangepast – wordt buiten beschouwing gelaten bij de vergelijking van de gevolgen van de ZSM-werkwijzen. Zie voor een tijdlijn de onderstaande Figuur 2.

Figuur 2: Tijdlijn van de meetperiode en meetmomenten per regio.



4.2.2. Kwalitatieve aanpak

Voor de kwalitatieve aanpak zijn onderzoeksinstrumenten (interviewprotocollen, observatieschema's en logboeken) ontwikkeld en gebruikt. Het kwalitatieve onderzoek vindt plaats om de kwantitatieve bevindingen te kunnen duiden en te relateren aan de verschillende werkwijzen van de pilotregio's. Er zijn interviews gehouden en observaties uitgevoerd op alle ZSM-locaties en arrestantencomplexen in de pilot- en in de referentieregio. In tabel 6 zijn alle locaties opgenomen waar observaties hebben plaatsgevonden. De observaties zijn uitgevoerd voor sfeerbepaling en kennismaking voor het afnemen van interviews en hebben gediend om lokale nuances en processen in kaart te brengen. Per locatie heeft er minimaal 1 dag voor observatie plaatsgevonden.

Tabel 6: Locaties observaties

- Rotterdam
  - Marconistraat (ZSM-locatie)
  - Spijkenisse (arrestantencomplex)
  - Zuidplein (arrestantencomplex)
  - Dordrecht (arrestantencomplex)
- Midden-Nederland
  - Kroonstraat, Utrecht (ZSM-locatie en arrestantencomplex)
  - Almere (arrestantencomplex)
  - Lelystad (arrestantencomplex)
- Oost-Nederland
  - Deventer (ZSM-locatie)
  - Arnhem (arrestantencomplex)
  - Borne (arrestantencomplex)
- Zeeland/West-Brabant
  - Breda, Schapenweide (ZSM-locatie)
  - Breda Mijkenbroek (arrestantencomplex)

Met de interviews is geïnventariseerd op welke wijze de nieuwe werkwijze inhoud en vorm heeft gekregen met het oog op efficiëntie, rechtsbescherming en de kosten. Zie bijlage C voor het interviewprotocol voor een van de ketenpartners.

In alle pilotregio's en in de referentieregio zijn met de meeste ketenpartners tussen de 3 en 5 interviews per regio uitgevoerd. Er zijn in totaal 68 stakeholderinterviews afgenomen. De selectie van geïnterviewde personen is in eerste instantie gebaseerd op hun rol in de keten van het ZSM-proces. In overleg met de opdrachtgever zijn er wijzigingen aangebracht in de lijst van stakeholders die zijn geïnterviewd. Zo zijn we bewust geworden van de impact van de pilotwerkwijze op de werklast van de politie en is deze stakeholder extra betrokken en bevraagd over hun ervaringen. Gedurende het onderzoek is ook gebleken dat niet alle stakeholders, zoals opgenomen in de startnotitie, relevant zijn voor de pilot. Dit komt onder andere omdat hun rol naast, of pas na stap 5 in het ZSM-proces (zie paragraaf 3.2.1.) aan de orde komt. Dit bleek het geval voor slachtofferhulp en de reclassering. Een andere wijziging betreft de controllers van OM en politie; hoewel zij zijn opgenomen in de startnotitie als stakeholders, is er vanaf het begin van het project - parallel aan de interviews - een overleg ingericht waarbij de onderzoekers en de leveranciers van de data (OM, politie, RvR) een

continue uitwisseling hebben gehad over de gegevens in de verschillende systemen. De controllers zijn niet apart opgenomen in de lijst van geïnterviewde stakeholders. Ook bleek tijdens het onderzoek dat de rol van de rechter-commissaris in de pilot niet groot is en zijn zij niet benaderd voor het onderzoek. Tabel 7 geeft een overzicht van de stakeholders die betrokken zijn geweest bij de interviews.

Tabel 7: Geïnterviewde stakeholders

- Verdachten -14
- Advocaten - 14
- Hulpofficier van justitie - 8
- Officier van justitie - 10
- Orde van Advocaten - 2
- Controller politie - 1
- Projectleider OM - 4
- Projectleider politie -1
- Arrestantenverzorgers - 8
- Ketenprocescoördinator - 3
- Raad voor Rechtsbijstand - 2
- Recherche – 1

De interviews duurden gemiddeld 1 uur. De meeste interviews zijn digitaal opgenomen en getranscribeerd door een transcriptbureau. De transcripten zijn door de steekproefsgewijs gecontroleerd op fouten en onvolledigheden. Voor de interviews die niet opgenomen zijn is een uitgebreid verslag gemaakt door de interviewer. Ook van de observaties zijn verslagen gemaakt. Alle verslagen en transcripten zijn opgenomen in het analyseprogramma NVivo en vervolgens gecodeerd naar de onderzoeksvragen. Bij het coderen zijn 18 hoofdcategorieën en 9 subcategorieën geïdentificeerd, leidend tot in totaal 1.174 gecodeerde stukken tekst. Deze stukken tekst zijn vervolgens verder gecodeerd onder de verschillende hoofd- en subcategorieën van efficiëntie, rechtsbescherming en kosten. De resultaten van de gestructureerde NVivo-analyses zijn verwerkt in de kwalitatieve resultaten in hoofdstuk 5. In bijlage D is een schema opgenomen van de 18 categorieën en 9 subcategorieën die aangehouden zijn bij het coderen en analyseren van de kwalitatieve data.

De onderzoekers kregen veel medewerking van alle respondenten bij het inplannen van de interviews in alle regio's. Ook de verstrekking van aanvullende relevante informatie (documenten) tijdens en naar aanleiding van de interviews is door de onderzoekers als zeer positief ervaren. Tijdens het onderzoek is ook de toegang tot verdachten goed verlopen. Aan alle respondenten is vertrouwelijkheid en anonimiteit gegarandeerd.

Naast interviews en observaties is er ook gebruik gemaakt van een logboek. Advocaten die bij de pilot zijn betrokken, zijn gevraagd een logboek bij te houden. Het logboek dient ter aanvulling en ondersteuning van de interviews en kwantitatieve resultaten om mogelijke knelpunten en (neven)effecten van de ZSM-werkwijze te kunnen duiden. In het logboek zijn vragen opgenomen over het soort verleende bijstand, een eventuele rol als voorkeursadvocaat, de kwaliteit van de videoverbinding en de doorlooptijd voor de verdachte binnen het ZSM-proces.

In de regio's Midden-Nederland en Rotterdam zijn geen logboeken bijgehouden. De advocatuur in deze regio's heeft kenbaar gemaakt niet –weer- tijd te willen vrijmaken voor een onderzoek. In de regio Rotterdam had er al recent een evaluatie plaatsgevonden over het gebruik van de videoverbinding in de voorafgaande pilot. In de regio Oost-Nederland hebben 18 van de 140 benaderde respondenten een logboek bijgehouden. De logboeken van Oost-Nederland zijn gebruikt ter aanvulling en ondersteuning van de interviews en om de onderzoeksvragen met betrekking tot de duur van het consult en de kwaliteit van de videoverbinding aan te vullen. Omdat we deze data niet

voor Rotterdam en Midden-Nederland hebben, kunnen we in deze regio's de interviewdata niet ondersteunen met materiaal uit de logboeken. Een uitgebreide analyse van de logboeken van Oost-Nederland is te vinden in bijlage E.

5. Resultaten evaluatie werkwijze ZSM en Rechtsbijstand

Leeswijzer

De resultaten van de onderzoeksvragen worden in dit hoofdstuk weergegeven. Paragraaf 5.1 gaat in op de resultaten van de efficiëntie van het ZSM-proces. Paragraaf 5.2 gaat in op de resultaten van de rechtsbescherming van de verdachte. Paragraaf 5.3 gaat in op de kosten. Bij deze paragrafen worden de voornaamste trends en resultaten beschreven die uit de kwalitatieve en kwantitatieve analyse naar voren zijn gekomen. In elke paragraaf worden eerst de kwalitatieve resultaten gepresenteerd, waarna we deze, waar mogelijk, uitbreiden met de kwantitatieve analyses. Bij de kwalitatieve rapportage wordt, waar dat van toepassing is, een onderscheid gemaakt tussen regio's en ketenpartners. Verschillen tussen regio's worden alleen genoemd als ze relevant zijn voor de verschillende werkwijzen. De kwalitatieve analyses zijn voortgekomen uit de resultaten van de interviews, observaties en logboek. In de kwalitatieve analyses zijn citaten opgenomen uit interviews, observaties en logboeken. Deze citaten zijn geanonimiseerd en worden gebruikt ter illustratie van patronen, die wij in meerdere interviews hebben gevonden. Afkortingen die zijn gebruikt zijn opgenomen in tabel 8. De resultaten worden per paragraaf afgesloten met een korte conclusie.

Tabel 8: Gebruikte afkortingen

- OM: Openbaar Ministerie
- OvJ: officier van justitie
- hovj: Hulpofficier van justitie
- KPC: Keten Proces Coördinator
- RvR: Raad voor Rechtsbijstand

5.1. Thema 1: onderzoeksvragen efficiency

Tabel 9: Onderzoeksvragen efficiency

Onderwerp	Deelvragen
5.1.1. Voorkeursadvocaat	a. Hoe vaak komt het voor dat verdachten een voorkeursadvocaat willen? b. Hoeveel extra tijd kost het indien een verdachte gebruik wil maken van een voorkeursadvocaat? c. Levert het verzoek om een voorkeursadvocaat andere knelpunten op?
5.1.2. Face-to-Face	In hoeveel gevallen wenst de verdachte een *face-to-face* consult?
5.1.3. Verzet	a. In hoeveel gevallen wordt door de verdachte verzet aangetekend tegen een door de officier van justitie opgelegde strafbeschikking? b. Is de consultatiebijstand van invloed op het aantal verzetszaken? c. Waarom gaan verdachten in verzet tegen de door de officier van justitie opgelegde strafbeschikking?
5.1.4. Instroom	Hoeveel verdachten spreken een advocaat en stromen zo de pilot in?
5.1.5. Doorlooptijd	a. Wat is de totale doorlooptijd (moment van voorgeleiding bij de hulpofficier van justitie tot het moment dat de officier van justitie een afdoeningsbeslissing voorlegt)? b. Hoeveel tijd is met consultatiebijstand en vervolgbijstand gemoeid?
5.1.6. Tolken	Heeft het gebruik van tolken problemen opgeleverd?

5.1.1. Voorkeursadvocaat

5.1.1.1. Kwalitatieve aanpak

Het inschakelen van de voorkeursadvocaat levert volgens de meeste geïnterviewde personen (totaal 44 respondenten van advocatuur, politie en OM) in alle regio's knelpunten op wanneer de melding gemaakt wordt buiten kantoortijden; de openingstijden van ZSM lopen niet synchroon met de openingstijden van advocatenkantoren van voorkeursadvocaten. Dit is niet toe te schrijven aan de pilot, maar gebeurt ook in het reguliere ZSM-proces. Door het werken met een voorkeursadvocaat

loopt het ZSM-proces sneller uit de tijd waardoor het OM ook eerder voor de IVS-afweging komt te staan.

Omdat er in de pilot wordt gewerkt met een piketadvocaat die meestal direct beschikbaar is om rechtsbijstand te geven is er sneller een advocaat beschikbaar. In de werkwijze van de pilot spreken veel verdachten die binnen de doelgroep van de pilot vallen een advocaat. Hoewel een onderdeel van de pilot is dat iedere verdachte een advocaat spreekt, blijkt dit niet altijd gebeurd te zijn. Soms kan de advocaat niet worden bereikt en wordt er door de OvJ toch voor gekozen om over te gaan tot verhoor. Uit het onderzoek blijkt dat verdachten die een piketadvocaat spreken, in veel gevallen niet (nog langer) willen wachten op een voorkeursadvocaat en nemen genoegen met de piketadvocaat. In Midden-Nederland spreken verdachten altijd eerst een piketadvocaat.

Wanneer de piketadvocaat verantwoordelijk is voor het inschakelen van de voorkeursadvocaat, zoals in Midden-Nederland, vraagt deze procedure extra handelingen en inzet van advocaten en kan daarmee gevoelig zijn voor fouten en vertraging. Dit leidt er toe dat niet altijd de voorkeursadvocaat van de verdachte gevonden wordt. Als het door de advocaten of ZSM-partners niet lukt om contact te leggen met de voorkeursadvocaat binnen de daarvoor gestelde termijn van 2 uur, is er overleg met de ZSM-tafel om te bepalen hoe er verder wordt gegaan. Het komt voor dat er met het verhoor wordt begonnen zonder dat de verdachte een piketadvocaat of voorkeursadvocaat heeft gesproken.

<u>KPC</u>*: "De advocaat kon hier niet binnen twee uur zijn. Toen is toch met het verhoor aangevangen terwijl er wel richtlijnen zijn, maar daar is vanaf geweken. Gezien de tijd en de drukte is er in opdracht van de officier een verhoor gestart zonder dat de verdachte zijn advocaat had gesproken. Hij is wel in verzekering gesteld en heeft toen een advocaat gesproken, die niet zijn voorkeursadvocaat is".*

<u>Politie</u>*: "We hebben twee uur gewacht, dan bellen we de officier of we laten de KPC'er de officier bellen en zeggen van: 'de verdachte vraagt om een voorkeursadvocaat en deze advocaat kunnen we niet bereiken, dus neem maar een beslissing of we met verdachte in gesprek mogen of niet'. En dan is het aan de officier om te zeggen: 'nee, we gaan wachten, of we wachten niet meer en we gaan verder'".*

Voor de ketenpartners is het niet altijd duidelijk of de verdachte een voorkeursadvocaat wil en of de voorkeursadvocaat of de piketadvocaat het consult doet. Daardoor krijgt de verdachte soms de piketadvocaat terwijl deze om een voorkeursadvocaat had verzocht. Verdachten worden niet altijd geïnformeerd over hun recht op een voorkeursadvocaat.

<u>KPC</u>*: "En nu weet men niet met welke van de advocaten zaken moet worden gedaan. De voorkeurs- of de handelende advocaat. Dat weten we dan weer later. Op dit moment is het voor ons ook niet duidelijk met wie we zaken moeten doen."*

Verdachten die vaker in aanraking komen met justitie hebben vaak al een voorkeursadvocaat uit hun eerdere zaken. Dit is niet veranderd in de pilot. Het komt volgens de respondenten bijna niet voor dat *first offenders*[28] vragen om een voorkeursadvocaat. Over het algemeen willen zij liever geen advocaat en willen zij zo snel mogelijk weg.

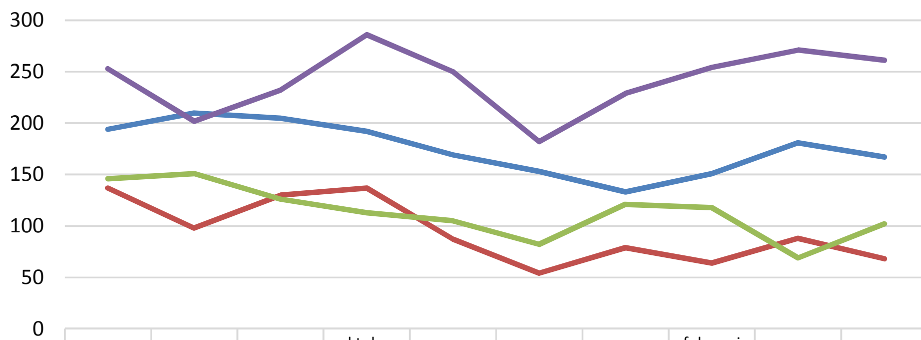
5.1.1.2. Kwantitatieve aanpak

De kwantitatieve analyse van het gebruik van een voorkeursadvocaat kan op een aantal manieren aangevlogen worden: de absolute aantallen, het aandeel van de verdachten dat gebruik maakt van rechtsbijstand middels een voorkeursadvocaat en het aandeel van de aangehouden verdachten dat een voorkeursadvocaat spreekt. Alle drie de mogelijkheden zijn onderzocht om een beeld te geven

[28] Zie bijlage A voor een begrippenlijst.

van a) veranderingen in het aantal zaken met een voorkeursadvocaat, b) de verhouding tussen zaken met een voorkeursadvocaat en zaken zonder voorkeursadvocaat en c) het aandeel van de aangehouden verdachten dat gebruik maakt van een voorkeursadvocaat.
In grafiek 1 is het absoluut aantal zaken weergegeven waarbij een voorkeursadvocaat wordt gesproken. Wanneer alleen naar de absolute aantallen zaken met een voorkeursmelding gekeken wordt, is er geen samenhang met pilotwerkwijze zichtbaar. Enkel in Midden-Nederland is een duidelijke afname specifiek rond de interventiedatum zichtbaar. Uit een terugkoppeling met de RvR blijkt dat deze daling mogelijk gerelateerd is aan de werkwijze die in Midden-Nederland gehanteerd wordt om voorkeursadvocaten in te schakelen: alleen in Midden-Nederland krijgt de verdachte hoe dan ook eerst een piketadvocaat. Pas na de ontmoeting kan de piketadvocaat desgewenst een voorkeursadvocaat inschakelen. In de overige pilotregio's gaat de melding direct naar een voorkeursadvocaat. Het is dan ook aannemelijk dat in Midden-Nederland het gebruik van voorkeursadvocaten door de pilot gedaald is. Deze verdachten hebben immers al een piketadvocaat voor zich. Daarmee is de motivatie om een voorkeursadvocaat in te schakelen minder, aangezien het een langere wachttijd met zich mee zou brengen terwijl er al een advocaat aanwezig is.

Grafiek 1: Absoluut aantal zaken waarbij een voorkeursadvocaat gesproken wordt



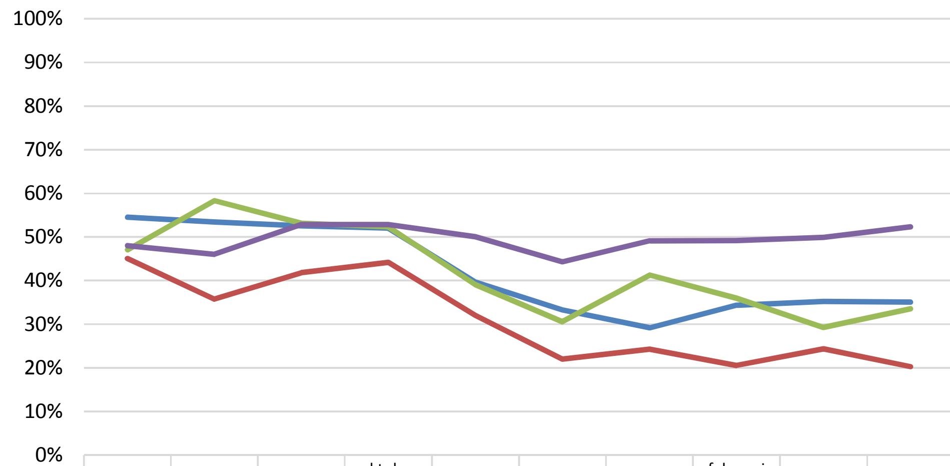
	juli '14	aug. '14	sept. '14	oktober '14	nov. '14	dec. '14	januari '15	februari '15	maart '15	april '15
Oost-NL	194	210	205	192	169	153	133	151	181	167
Midden-NL	137	98	130	137	87	54	79	64	88	68
Rotterdam	146	151	126	113	105	82	121	118	69	102
Zeeland/WB (REF)	253	202	232	286	250	182	229	254	271	261

Bron: Declaratiegegevens Raad voor Rechtsbijstand.

Wanneer het bovenstaande aantal zaken met een voorkeursadvocaat afgezet wordt tegen het totaal aantal zaken waarbij gebruik gemaakt wordt van rechtsbijstand, is er een duidelijk effect van de pilot zichtbaar. Zo blijft het aandeel in de referentieregio vrij stabiel rond de 50%, maar daalt deze van gemiddeld 50% naar gemiddeld 30% in de pilotregio's wanneer het gemiddelde per maand voor- en na de interventiemaand genomen wordt (zie grafiek 2). [29]

[29] Zoals eerder aangegeven wordt rekening gehouden met de verschillende interventiedata door de interventiemaand (november) niet mee te nemen. Over het algemeen worden dan ook de maanden juli-oktober vergeleken met december-april.

Grafiek 2: Aandeel van zaken met rechtsbijstand waarbij een voorkeursadvocaat gesproken wordt



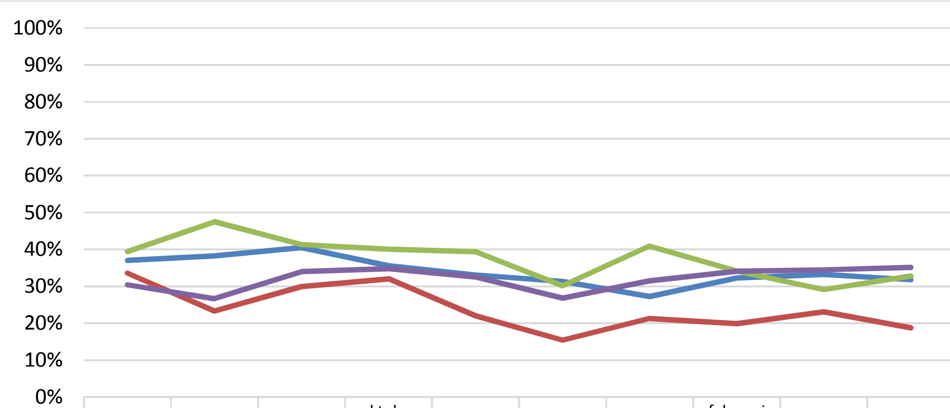
	juli '14	aug. '14	sept. '14	oktober '14	nov. '14	dec. '14	januari '15	februari '15	maart '15	april '15
Oost-NL	54%	53%	53%	52%	40%	33%	29%	34%	35%	35%
Midden-NL	45%	36%	42%	44%	32%	22%	24%	21%	24%	20%
Rotterdam	47%	58%	53%	52%	39%	31%	41%	36%	29%	34%
Zeeland/WB (REF)	48%	46%	53%	53%	50%	44%	49%	49%	50%	52%

Bron: Declaratiegegevens Raad voor Rechtsbijstand.

Deze ontwikkeling kan door (een combinatie van) twee factoren komen: een daling van het aantal zaken met een voorkeursadvocaat, of een stijging van het aantal zaken met een piketadvocaat. Aangezien de verwachting is dat een groter aantal verdachten door de pilot gebruik maakt van rechtsbijstand middels de piketadvocaat voor een eerste consult, is een daling van het aandeel verdachten dat gebruik maakt van een voorkeursadvocaat in de pilotgebieden te verwachten.

Wanneer het aantal verdachten dat gebruik maakt van een voorkeursadvocaat afgezet wordt tegen het aantal aanhoudingen in plaats van het aantal verdachten dat gebruik maakt van een vorm van rechtsbijstand, zien we een zelfde ontwikkeling: het gebruik van een voorkeursadvocaat blijft redelijk stabiel in de referentieregio (ditmaal rond de 32%), maar daalt in de pilotregio's (zie grafiek 3).

Grafiek 3: Aandeel aanhoudingen dat gepaard gaat met een voorkeursadvocaat



	juli '14	aug. '14	sept. '14	oktober '14	nov. '14	dec. '14	januari '15	februari '15	maart '15	april '15
Oost-NL	37%	38%	41%	35%	33%	31%	27%	32%	33%	32%
Midden-NL	34%	23%	30%	32%	22%	15%	21%	20%	23%	19%
Rotterdam	39%	47%	41%	40%	39%	30%	41%	34%	29%	33%
Zeeland/WB (REF)	30%	27%	34%	35%	33%	27%	31%	34%	34%	35%

Bron: Interne communicatie informatiemanagement adviseur politie.

Wanneer gekeken wordt naar de ontwikkelingen per maand in de grafiek blijkt deze – net als bij de absolute aantallen - aanzienlijk minder eenduidig: alleen in Midden-Nederland is een duidelijke daling specifiek tijdens de interventie zichtbaar. De ontwikkelingen in de overige regio's blijken meer geleidelijk. Hoewel de pilot een duidelijk verminderend gevolg heeft gehad op het aandeel aangemelde zaken met voorkeursadvocaat in Oost-Nederland en Rotterdam, lijkt dit met name in Midden-Nederland toegewezen te kunnen worden aan een daling van het aantal verdachten dat gebruikt maakt van een voorkeursadvocaat. Elders lijkt vooral sprake te zijn van een toename van het aantal verdachten dat gebruik maakt van piketadvocaten bij de ZSM-werkwijze met rechtsbijstand.

5.1.1.3. Conclusie

Er blijken knelpunten te zijn wat betreft de extra tijd indien een verdachte gebruik wil maken van een voorkeursadvocaat, omdat deze niet zoals de piketadvocaat al aanwezig is, maar apart benaderd moet worden. Het is niet altijd duidelijk voor de ketenpartners of er sprake is van een voorkeursadvocaat, omdat het niet goed wordt vastgelegd. De extra tijd die nodig is met een voorkeursadvocaat is mede afhankelijk van de openingstijden van de advocatenkantoren en de bereikbaarheid van de voorkeursadvocaat. Als de doorlooptijd onder druk staat, komt het voor dat er toch met het verhoor wordt begonnen terwijl de verdachte nog geen advocaat heeft gesproken.

De werkwijze in Midden-Nederland lijkt qua doorlooptijd het meest efficiënt. Verdachten vragen minder snel naar de voorkeursadvocaat, omdat ze verplicht eerst een piketadvocaat spreken. Hierdoor zien we een afname van het gebruik van voorkeursadvocaten in Midden-Nederland. Dit houdt echter ook in dat wanneer de verdachte toch aandringt op een voorkeursadvocaat, dit een extra handeling voor de piketadvocaat betekent. In de overige pilot regio's is er geen sprake van een daling van het gebruik van voorkeursadvocaten.

5.1.2. Face-to-face

Over het face-to-face consult hebben we 14 advocaten en 14 verdachten bevraagd. De antwoorden van respondenten zijn gebaseerd op hun ervaringen met het contact via videoverbinding en de behoefte aan persoonlijk contact.

Bij zaken waar IVS niet aan de orde is vinden advocaten de videoverbinding in principe voldoende. Het is meestal de advocaat die het initiatief neemt en de omstandigheden beoordeelt om te bepalen of een face-to-face consult gewenst is (zoals in het geval van de psychische gesteldheid van een verdachte). Een face-to-face gesprek is volgens deze advocaten ook van belang als het vertrouwen tussen de verdachte en de advocaat onder druk staat. De meeste advocaten zijn van mening dat verdachten meer geneigd zijn te vertellen in een face-to-face gesprek. Met een face-to-face ontstaat volgens advocaten makkelijker een vertrouwensband en hebben verdachten en advocaten niet het gevoel dat ze worden afgeluisterd. Door problemen met de videoverbinding via de tablet zien we dat er in Oost-Nederland vaker wordt gekozen voor een face-to-face gesprek dan in Midden-Nederland en Rotterdam. Daarnaast hebben niet alle advocaten (4 van de 14 advocaten) affiniteit met ICT en komt het voor dat zij de voorkeur geven aan een face-to-face consult indien ze in de buurt zijn van het arrestantencomplex.

De verdachten zijn niet altijd op de hoogte van de mogelijkheid voor een face-to-face gesprek, door gebrekkige informatie door de hovj of advocaat over de mogelijkheden hiertoe, indien ze niet akkoord gaan met de videoverbinding. Alle verdachten geven aan een persoonlijk gesprek fijner te vinden, met name bij een tweede consult wordt het door verdachten nog meer op prijs gesteld om de advocaat face-to-face te zien. Indien verdachten een face-to-face gesprek willen vinden ze de wachttijd die hiermee gemoeid is tot dat de advocaat ter plaatste is, niet opwegen tegen de voordelen.

5.1.2.1. Conclusie

Het uitgangspunt in de pilotwerkwijze is een eerste consult met videocommunicatie. Hoewel verdachten en advocaten de voordelen zien van een face-to-face consult, wegen wachttijden en reistijden niet op tegen de efficiëntie van een videoconsult. In Oost-Nederland is de tabletverbinding kwetsbaar en wordt er sneller voor een face-to-face consult gekozen dan in de andere pilotgebieden.

5.1.3. Verzet

5.1.3.1. Kwalitatieve aanpak

Tijdens het onderzoek bleek dat de 14 geïnterviewde advocaten nauwelijks ervaringen met verzet hadden binnen de pilot. Als verdachten in verzet gaan, is dat vaak naar aanleiding van de strafbeschikking die zij thuis ontvangen. Dit gebeurt buiten het zicht van de piketadvocaat en de pilotwerkwijze.

In de situatie voorafgaand aan de pilot kwam de advocaat pas na het politieverhoor in beeld. Bijna driekwart van de geïnterviewde advocaten vond het vervolgens niet gemakkelijk 'het tij te keren', vaak omdat de verdachte al schuld had bekend. In de pilot adviseren zij tijdens het eerste consult om bij het verhoor niet gelijk schuld te bekennen. Daarnaast adviseren ze om niet zomaar in te stemmen met een door het OM opgelegde strafbeschikking. Verzet is volgens deze groep advocaten vooral zinvol omdat dossiers aan het begin van het ZSM-traject vaak nog niet compleet zijn, wat in het voordeel van de cliënt kan werken. Ze adviseren verdachten verzet aan te tekenen omdat ze van mening zijn dat de strafbeschikking van de OvJ bijna altijd hoger is (op basis van de Polaris-richtlijnen[30]) dan de beschikking van de rechter (op basis van OVS-oriëntatiepunten rechtbank[31]). Het is nog nooit andersom geweest, dat de rechter zwaarder straft, volgens deze groep. De advocaten hechten dan ook nadrukkelijk belang aan het aantekenen van verzet omdat dit de rechtsbescherming van de verdachte ten goede zou komen en een lagere straf op zou kunnen leveren. De 10 geïnterviewde OvJ's kunnen zich niet vinden in het beeld dat advocaten hebben, namelijk dat het OM hoger straft dan de rechtbank. Het OM bestrijdt in algemene zin dat het hogere straffen oplegt dan de rechter, wel hanteert het OM andere normen als uitgangspunt.

<u>OvJ: </u>"*Wat ik wel zou kunnen doen, is als ik een voornemen heb om een strafbeschikking op te leggen, dan zou ik dat in een zaak waarin een verdachte geen advocaat heeft dat zonder meer doen. Maar als ik het voornemen heb om een strafbeschikking op te leggen in een zaak waarin een verdachte wel een advocaat heeft, en ik krijg terug van die advocaat 'als jij die strafbeschikking oplegt, dan gaan wij in verzet', dan heeft het voor mij geen zin om een strafbeschikking op te leggen. Dan geef ik hem meteen een dagvaarding mee. In zoverre kan dat invloed hebben op een afdoeningsbeslissing. Theoretisch is dat mogelijk, alleen ik heb dat eigenlijk nog nooit meegemaakt. Ik krijg zelden, echt heel zelden, een reactie van een advocaat op een voorgenomen afdoeningsbeslissing".*

Uit de interviews met de 14 verdachten blijkt dat zonder de informatie van de advocaat over de afdoening, de verdachte vaak niet op de hoogte is over de mogelijkheden van verzet tegen een afdoeningsbeslissing. Hieruit blijkt dat het eerste consult van belang is voor de rechtsbescherming van de verdachte.

---

[30] De Polaris-richtlijnen werken volgens een vast stramien. Het systeem waardeert misdrijven via een rekensom. Aan ieder delict is in de richtlijnen van Polaris een aantal strafpunten toegekend. Polaris werkt daarvoor met het begrip 'basisdelict': een strafbaar feit in de kale vorm. Ieder basisdelict heeft een vast aantal strafpunten.

[31] Oriëntatiepunten geven de straf weer die rechters voor het modale feit (de meest voorkomende verschijningsvorm van het strafbare feit) plegen op te leggen. Zij komen tot stand na een inventarisatie van de praktijk van de straftoemeting en na consultatie van alle gerechten.

5.1.3.2. Kwantitatieve aanpak

Door het koppelen vanuit de RvR-data ontbreken in het bestand de verzetten die aangetekend zijn door verdachten die geen gebruik maken van rechtsbijstand. Het is daardoor niet mogelijk om te bezien of het gebruik van rechtsbijstand invloed heeft op het aantekenen van verzet. Daarnaast wordt verzet enkel geregistreerd door het OM. De koppeling met OM-data is slechts beperkt geslaagd waardoor het merendeel van de zaken ontbreekt (zie ook hoofdstuk 4 en bijlage G voor nader uitleg). Daarnaast (en mede daardoor) zijn de aantallen verzet zeer klein. In totaal zijn er 99 registraties van verzet gevonden op de in totaal 14.928 zaken waarbij gebruik gemaakt is van rechtsbijstand, waarvan 51 verzetten aangetekend zijn in de referentieregio. Met name door het beperkte aantal zaken en het ontbreken van het merendeel van de registraties, is het niet mogelijk om betrouwbare uitspraken te doen over het aantekenen van verzet op basis van de kwantitatieve data.

5.1.3.3. Conclusie

Meer informatie leidt tot een verbeterde informatiepositie van de advocaat. In de pilot vindt het eerste consult plaats voorafgaand aan het verhoor waardoor de advocaat de verdachte beter kan informeren over de mogelijkheden van verzet, wat de rechtsbescherming van de verdachte bevordert. De informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners, een belangrijk onderdeel van de ZSM-werkwijze, leidt tot meer overleg over de afdoeningsbeslissing, wat van invloed kan zijn op het advies van de advocaat aan de verdachte over het in verzet gaan. Als gevolg van het beperkte aantal zaken in de pilot is er geen verband te leggen tussen de verplichte consultatiebijstand, de mogelijkheid van bijstand bij de afdoeningsbeslissing en het percentage verzet dat wordt aangetekend. Het blijft dan ook de vraag of een toename van informatie-uitwisseling en overleg over de afdoeningsbeslissing leidt tot minder verzetszaken.

5.1.4. Instroom

5.1.4.1. Kwalitatieve aanpak

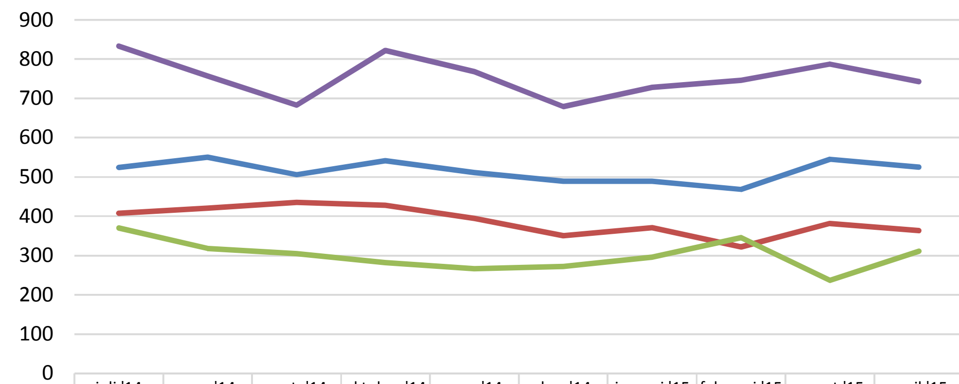
In Rotterdam liep al een pilot met consultatie via videoverbinding. In de huidige pilot ZSM en Rechtsbijstand zijn de verdachten van de pilotlocaties (Dordrecht, Spijkenisse) conform de definitie 'B-zaken' hier ingestroomd. Op voorspraak met de lokale Orde van Advocaten is ervoor gekozen de oude werkwijze voor de rest van het werkgebied (Rotterdam-stad) te handhaven. Daarvoor geldt een afgebakende lijst categorie B-zaken. Voor de analyse van de pilot zijn alle verdachten van andere locaties dan de pilotgebieden eruit gefilterd. Het is dus niet zo dat er in de Rotterdamse pilot een alternatieve definitie bestaat, daar wordt net als in de twee andere gebieden gewerkt volgens het principe alle B-zaken naar de piketadvocaat.

Tijdens de pilot heeft het uitmelden van verdachten in Rotterdam (locatie Spijkenisse) stilgelegen van 2 t/m 19 maart 2015 vanwege de verbouwing van het arrestantencomplex. Sommige verdachten zijn opgevangen op de arrestantenlocaties Zuidplein en Hoogvliet en hebben daar consult via de videoverbinding gekregen. Deze verdachten zijn ook ingestroomd in de pilot van Eenheid Rotterdam. In Midden-Nederland heeft de vertraging van de verbouwing van de arrestantencomplexen Almere en Lelystad invloed gehad op de instroom. Hierdoor zijn deze locaties pas in december 2014 betrokken bij de pilot. In Oost-Nederland zijn er geen knelpunten geconstateerd met betrekking tot de instroom en is de pilot 3 november van start gegaan. In de kwantitatieve analyses is met deze bevindingen rekening gehouden door de maand november niet mee te nemen in de metingen en door ontwikkelingen per regio en maand weer te geven.

5.1.4.2. Kwantitatieve aanpak

In totaal zijn er in de onderzoeksperiode 19.573 relevante verdachten aangehouden. Uit onderstaande grafiek blijkt dat het aantal aanhoudingen stabiel is gebleven in Oost-Nederland en licht is gedaald in de overige regio's. Hoewel deze daling niet toe te schrijven is aan de pilot (aanhoudingen vinden voor het ZSM-traject plaats, onafhankelijk van de pilot), moet wel met deze daling rekening gehouden worden bij de duiding van het aandeel verdachten dat een advocaat spreekt. Daarom wordt de instroom afgezet tegen deze aanhoudingen.

Grafiek 4. Aantal aanhoudingen per maand per regio relevant voor de pilot



	juli '14	aug. '14	sept. '14	oktober '14	nov. '14	dec. '14	januari '15	februari '15	maart '15	april '15
Oost-NL	524	550	506	541	511	489	489	468	545	525
Midden-NL	408	421	435	428	395	350	371	322	382	363
Rotterdam	370	318	305	282	267	272	296	346	237	311
Zeeland/WB (REF)	833	757	683	822	768	679	728	746	787	743

Bron: Koppelbestand definitieve dataset op basis van data RvR, OM en politie.

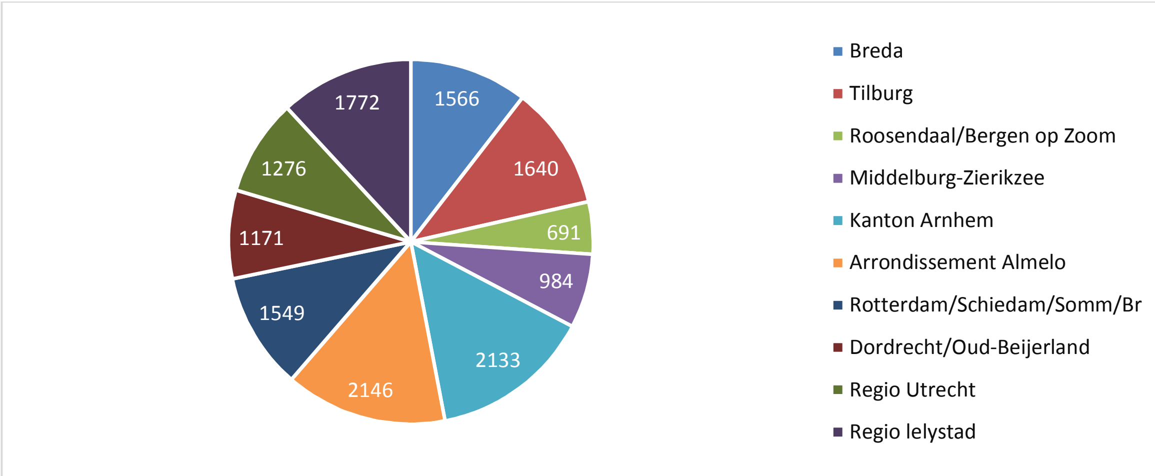
Wanneer de instroom gedefinieerd wordt als de verdachten die een advocaat spreken, gaat het om een instroom van 14.928 verdachten (na controle op mogelijk foutieve registraties). Doordat het databestand samengesteld is op basis van de RvR-data is ook (alleen) voor de personen die een advocaat spreken nadere beschrijvende informatie beschikbaar. Hiervan was van 98% de leeftijd bekend, berekend op basis van de geboortedatum en de begindatum van het plegen van het delict. De gemiddelde leeftijd was 34 jaar, met een minimum van 16 jaar[32] en een maximum van 87 jaar. In totaal waren er 8 mogelijk minderjarig ten tijde van begin plegen delict. Echter, deze 8 waren waarschijnlijk wel meerderjarig ten tijde van de ZSM-procedure. Dit is gezien de beperkte aantallen niet nader onderzocht. Over het geslacht van de verdachten is onvoldoende bekend doordat deze door OM geregistreerd werd en daardoor debet is aan de beperkte koppeling. Hierdoor ontbreekt een registratie van het geslacht bij 37% (referentieregio) tot 80% (Oost-Nederland) van de zaken.

Verder is het mogelijk om de instroom op te delen naar regio, piket en dagdeel. Van de 14.928 verdachten stroomden er 4.279 in Oost-Nederland in, 3.048 in Midden-Nederland, 2.720 in Rotterdam en 4.881 in de referentie regio Zeeland/West-Brabant. Zie grafiek 5 voor de instroom binnen de pilot, opgedeeld naar piketregio.

---

[32] Verklaring dat er minderjarigen in de pilot zitten: ten tijde van het plegen delict is verdachte minderjarig, bij aanhouding is verdachte meerderjarig en valt daarmee binnen de pilot.

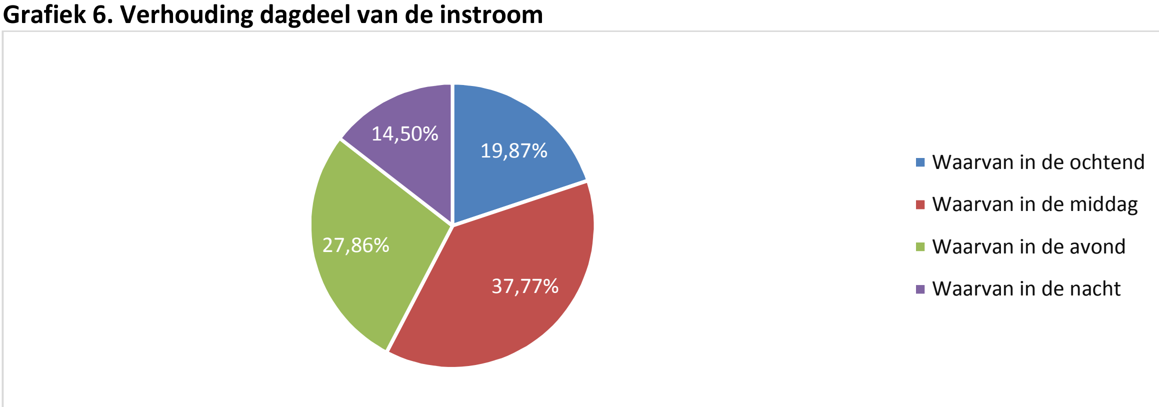
Grafiek 5. Instroom van rechtsbijstand opgedeeld naar piketregio



Bron: Koppelbestand definitieve dataset op basis van data RvR, OM en politie.

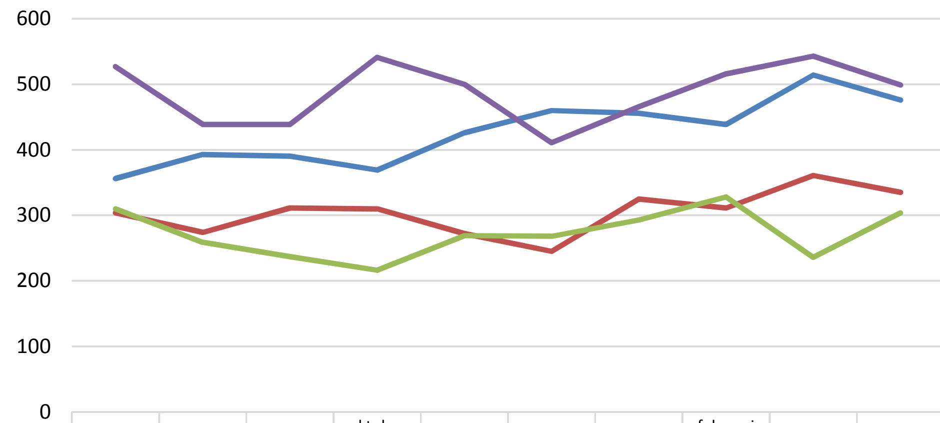
Wat betreft de instroom opgedeeld naar het dagdeel van de meldingen is er een aantal interessante bevindingen. Ten eerste stroomde ongeveer 2/3 van de meldingen tussen 18:00 uur 's avonds en 12:00 uur 's middags in (de avond, nacht en ochtenduren). Dat houdt in dat het overgrote deel van de meldingen buiten reguliere kantoortijden van de advocatuur gemeld wordt, wat een grote ophoping in de ochtenduren veroorzaakt. In de ochtend vindt er een ophoping van zaken plaats doordat er ook in de nacht personen worden aangehouden terwijl dan geen personen meer worden uitgemeld en ook geen advocaten meer beschikbaar zijn. Slechts ongeveer 1/3 van de meldingen vindt plaats in de middag tussen 12:00 uur en 18:00 uur. Deze verhouding is vrij consistent tussen de verschillende regio's. De enige uitzondering hierop is Midden-Nederland, doordat deze locatie (Bureau Kroonstraat) geen accommodatie biedt voor overnachtingen en deze verdachten in de avonduren uit de pilot stromen. Zie grafiek 6 voor de verhoudingen naar dagdeel van de meldingen en grafiek 6a voor een schematische weergave van de ontwikkelingen per maand.

Grafiek 6. Verhouding dagdeel van de instroom



Bron: Koppelbestand definitieve dataset op basis van data RvR, OM en politie.

Grafiek 6a. Aantal verdachten dat binnen de pilot gebruik maakt van rechtsbijstand

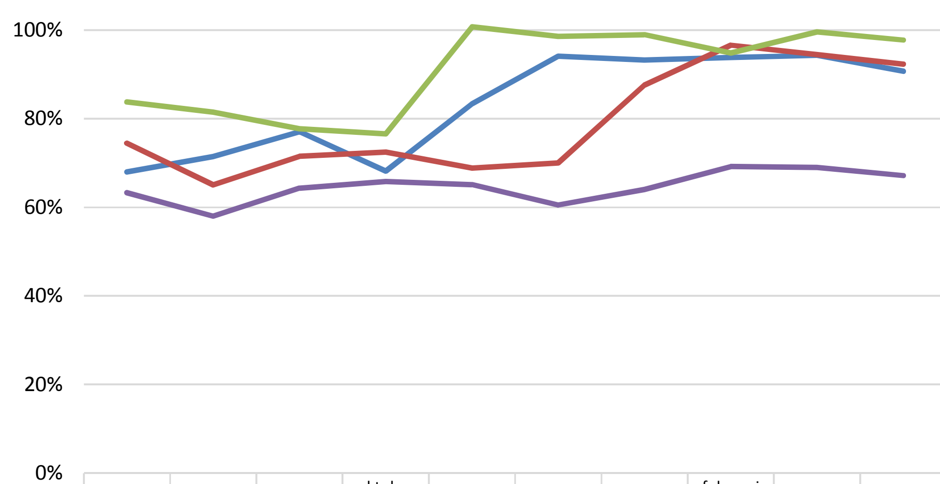


	juli '14	aug. '14	sept. '14	oktober '14	nov. '14	dec. '14	januari '15	februari '15	maart '15	april '15
Oost-NL	356	393	390	369	426	460	456	439	514	476
Midden-NL	304	274	311	310	272	245	325	311	361	335
Rotterdam	310	259	237	216	269	268	293	328	236	304
Zeeland/WB (Ref)	527	439	439	541	500	411	466	516	543	499

Bron: Koppelbestand definitieve dataset op basis van data RvR, OM en politie.

Hoewel in de bovenstaande grafiek de ontwikkelingen per maand en per regio zijn weergegeven, kunnen hier geen conclusies aan worden verbonden voor wat betreft de gevolgen van de pilot aan de geconstateerde veranderingen, zonder de aantallen aangehouden verdachten in acht te nemen. Zie hiervoor grafiek 6b.

Grafiek 6b. Aandeel van aangehouden verdachten dat gebruik maakt van rechtsbijstand



	juli '14	aug. '14	sept. '14	oktober '14	nov. '14	dec. '14	januari '15	februari '15	maart '15	april '15
Oost-NL	68%	71%	77%	68%	83%	94%	93%	94%	94%	91%
Midden-NL	75%	65%	71%	72%	69%	70%	88%	97%	95%	92%
Rotterdam	84%	81%	78%	77%	101%	99%	99%	95%	100%	98%
Zeeland/WB (REF)	63%	58%	64%	66%	65%	61%	64%	69%	69%	67%

Bron: Koppelbestand definitieve dataset op basis van data RvR, OM en politie.

Wanneer het aantal verdachten dat ergens gedurende het ZSM traject een advocaat spreekt afgezet wordt tegen het totaal aangehouden verdachten - zie bovenstaande grafiek 6b – blijkt dat de

instroom vrij stabiel is gebleven in de referentieregio, maar aanzienlijk gestegen is in de pilotgebieden. Het spreken van een advocaat bleef in de referentieregio stabiel rond de 65%, maar steeg in de pilotgebieden naar bijna 100% in Rotterdam, 92% in Midden-Nederland en 91% in Oost-Nederland. Het is opvallend dat volgens de aangeleverde registraties minder dan 100% van de verdachten ergens gedurende het ZSM traject een advocaat spreekt, ondanks de insteek dat elke verdachte al bij een eerste consultatiemelding vóór het eerste verhoor een advocaat zou moeten spreken. In hoeverre dit komt door registratiefouten (bijvoorbeeld het onterecht aanmerken van aangehouden verdachten als pilotverdachten van B-categorie feiten) of dat (correct geregistreerde) pilotverdachten daadwerkelijk geen advocaat hebben gesproken is niet duidelijk. Ook belangrijk om op te merken is dat het spreken van advocaten in Midden-Nederland pas in januari begon toe te nemen. Dit valt te verklaren door de vertraagde invoer in die regio door de verbouwingen.

5.1.4.3. Conclusie

Wanneer het aantal verdachten dat gedurende het ZSM-traject een advocaat spreekt afgezet wordt tegen het totaal aangehouden verdachten, blijkt dat dit vrij stabiel is gebleven in de referentieregio maar aanzienlijk gestegen is in de pilotgebieden. Het spreken van een advocaat bleef in de referentieregio stabiel rond de 65% van aangehouden verdachten, maar steeg in de pilotgebieden naar bijna 100% in Rotterdam, 92% in Midden-Nederland en 91% in Oost-Nederland. Het gaat hier echter om het spreken met een advocaat, ongeacht of dit een eerste consult, tweede consult, of IVS-bijstand betreft. Dit houdt dus in dat niet elke verdachte binnen de pilot – zoals beoogd – een advocaat heeft gesproken, laat staan al vóór het eerste verhoor. Zie voor een bespreking van het gebruik van het eerste consult hoofdstuk 5.2.1: Rechtsbijstand.

Verder blijkt dat slechts 1/3 van de meldingen in de middaguren plaatsvindt, wat duidt op een grote ophoping van meldingen in de ochtenduren. Dit heeft grote gevolgen voor de werkprocessen binnen de werkwijze ZSM en Rechtsbijstand: het merendeel van de meldingen moet in een heel kort tijdsbestek verwerkt worden. Hierdoor is het aannemelijk dat in de ochtenduren veel vertraging optreedt met aanvullend risico op te lange doorlooptijd, IVS, en het niet wachten op (voorkeurs)advocaten vanwege tijdsgebrek. Doordat het niet mogelijk bleek om doorlooptijden te onderzoeken kan niet bekeken worden of daardoor daadwerkelijk sprake van vertraging is. Het is echter wel een groot risico indien er onvoldoende capaciteit beschikbaar is in deze (gemiddeld) drukke ochtenduren om de verdachten binnen de gestelde termijnen bij te staan.

5.1.5. Doorlooptijd

5.1.5.1. Kwalitatieve aanpak

Uit de observaties en interviews met 14 advocaten, 10 OvJ's, 8 hovj's, 8 arrestantenverzorgers en 3 KPC's blijkt dat de 6-uurstermijn in zijn geheel wordt benut door de consultatiefase voorafgaand aan het verhoor. Vooral in de ochtenduren vindt er een ophoping van zaken plaats. Dit is toe te schrijven aan verdachten die na 20 uur 's avonds worden opgepakt en pas de volgende ochtend vanaf 9 uur worden uitgemeld door de piketcentrale.

Indien het aantal meldingen dermate groot is dat de piketadvocaat in redelijkheid ziet aankomen deze niet binnen een termijn van 2 uur kan verwerken, dan moet de advocaat overdragen aan een collega-advocaat. In dit geval verliest de piketadvocaat zijn vergoeding. In de praktijk blijkt dat er niet gemakkelijk wordt overgedragen waardoor zaken kunnen ophopen. De OvJ kan besluiten toch verdachten te laten verhoren indien de vertragingen groot worden. Hoe vaak dit voorkomt is niet bekend. De doorlooptijd voor een eerst consult (de maximale aanrijdtijd voor de advocaat is 2 uur en de maximale duur voor een eerste consult is maximaal een half uur) wordt vaak geheel benut waardoor er 4 uur overblijft voor het verhoor en de afdoeningsbeslissing. Vooral in de weekenden levert dit extra druk op en leidt dit –volgens respondenten van de politie- tot een toename van IVS. In de weekenden is er dan ook geregeld sprake van ophoping van zaken, waardoor langere

wachttijden kunnen ontstaan bij de arrestantenlocaties. Deze onderzoeksresultaten kunnen echter niet door de kwantitatieve analyse worden onderbouwd (zie paragraaf 5.2.3.2).

Politie*: "Als verdachte om 19:50 iemand voor de voorgeleiding krijgt, dan moet deze wachten tot de volgende dag. Terwijl je een gering feit voor tien uur 's avonds zou kunnen doen. Als deze persoon stellig te kennen geeft voor het geringe feit geen advocaat te willen en deze toch moet wachten tot de volgende dag, kunnen veel politiemensen hier geen begrip voor opbrengen".*

De processtappen van de advocaat worden vastgelegd in de ICT-systemen middels een ADVO-code. Dit gebeurt niet consequent en is foutgevoelig waardoor zaken ongewild en onnodig verdere vertraging oplopen. Hoewel het aannemelijk is dat door bovenstaande factoren de doorlooptijd onder druk staat, hebben we dit niet cijfermatig kunnen verifiëren.

In het onderzoek is er verschil geconstateerd tussen de regio's Midden-Nederland en Rotterdam, waar de piketadvocaat aanwezig is op de ZSM-locatie, en Oost-Nederland waar de piketadvocaat op zijn eigen kantoor blijft. In Midden-Nederland is de wachttijd voor verdachten het kortst. De piketadvocaat is aanwezig op de Kroonstraat en kan verdachten die op deze locatie binnenkomen ook face-to-face afdoen zonder verdere reistijd. Daarnaast betekent de inzet van videoverbinding met Almere en Lelystad een vermindering van reistijd. In Rotterdam levert een eerste consult met videoverbinding ook tijdwinst op. Hier was in de situatie voorafgaand aan de ZSM-pilot ook een pilot met videoverbinding waardoor de resultaten niet kunnen worden vergeleken met de periode voorafgaand aan de pilot. De advocaten in Oost-Nederland hebben veel handelingen uit te voeren voordat de tabletverbinding werkt. Naast de vermindering in reistijd kunnen de reguliere werkzaamheden van de advocaten in Oost-Nederland gewoon doorgang hebben tussen de piketmeldingen door. Uit observaties, interviews met 14 advocaten en logboeken (N=18), blijkt over het algemeen de tijd van 20-30 minuten voor een eerste consult voldoende voor voorbereiding en consult. Het gebruik van een tolk kan deze termijn wel onder druk zetten.

Voor de politie is de werklast nagenoeg hetzelfde gebleven. Hoewel het aantal verdachten dat rechtsbijstand heeft gekregen is toegenomen en er meer wordt gefaciliteerd in videocontactmomenten (halen en brengen naar een beveiligde ruimte), wordt er ook tijdswinst geboekt doordat advocaten niet meer hoeven worden opgevangen op het politiebureau. Deze twee processen heffen elkaar op qua tijdsbesteding.

Het advies van advocaten in een eerste consult kan ook van invloed zijn op de doorlooptijd. Als dossiers nog niet volledig zijn kan er meer tijd nodig zijn voor de politie om een zaak te bewijzen, waardoor de 6-uurs termijn onder druk komt te staan. Daarmee heeft de inzet van advocaat voorafgaand aan het verhoor direct een invloed op de doorlooptijd.

Politie*: "Wat veranderd is, is dat voorheen de verbalisant de verdachte meer kon beïnvloeden, gebaseerd op de feiten. Transparant melden wat ging gebeuren. Nu is dat minder eenvoudig. Hij spreekt met een advocaat. We vertelden wat gebeurt er, dat doet nu de advocaat. Wij kunnen het nog steeds, maar daar moet nog wat professionalisering in komen qua het toepassen van verhoor".*

Voor zover onderzoekers hebben kunnen nagaan vindt het tweede consult (die geen reguliere bijstand is in het kader van de IVS) weinig plaats. Dit kan komen omdat de 14 geïnterviewde advocaten hier nauwelijks ervaring mee hebben. Met het tweede consult wordt bedoeld de bijstand in het kader van de afdoeningsbeslissing door de OvJ, in geval van een voorgenomen directe afdoening. Een tweede consult is dus niet de IVS-bijstand (zie ook begrippenlijst in bijlage A) die wettelijk is geregeld en altijd face-to-face plaatsvindt.

<u>Advocaat:</u> *"Nou ja afdoeningsbeslissingen, ik moet zeggen zo ver komt het bij mij niet, want zodra er een afdoeningsbeslissing is dan is degene waar het omgaat al heen gezonden, dus die zit dan niet meer op het bureau…En dat, ja, dat was volgens mij wel de intentie van die pilot natuurlijk. Dus ik heb nog niet volgens mij een afdoeningsbeslissing kunnen…., één keer misschien, maar dat was face to face op het politiebureau".*

<u>Advocaat: "</u>*Maar dat zijn de enige twee keren ook geloof, in, uit mijn blote hoofd dat dat is gebeurd. Voor de rest is er met mij nooit gecommuniceerd eigenlijk over een strafbeschikking, en het gros van de verdachten die ik heb bijgestaan wordt toch heengezonden, geseponeerd, dus dan wordt er niets meer mee gedaan".*

<u>Advocaat: "</u>*Ja, …ik heb nog niet meegemaakt dat ik die afdoeningsbeslissing middels de videoverbinding heb gedaan. Het is het altijd of telefonisch dat ze mij bellen om aan te geven van 'ik ben inmiddels in vrijheid gesteld' of dat ze toch op kantoor langskomen. Maar niet echt in die pilot…, omdat ze dan al zijn heengezonden".*

Daarnaast zijn twee respondenten van de groep geïnterviewde advocaten van mening dat het OM onder druk van de 6-uurstermijn geen ruimte laat voor een tweede consult voor de directe afdoening. In de praktijk blijkt in veel gevallen dat – onder andere bij de directe afdoening – de volledige 6-uurs termijn wordt benut en is er geen ruimte meer over voor overleg. Door tijdsdruk wordt dus het principe van de pilot verlaten want dit tweede consult is een belangrijk onderdeel van de beproefde werkwijze.

5.1.5.2. Kwantitatieve aanpak

Zoals eerder besproken bleek het niet mogelijk om op basis van de kwantitatieve data inzicht te geven in eventuele gevolgen van de pilot voor doorlooptijden of de duur van consulten doordat er geen tijd geregistreerd wordt voor de registratie van het eindpunt van het ZSM-traject of van het einde van een consult.

5.1.5.3. Conclusie

Vooral in de ochtenduren komt het voor dat er langere wachttijden zijn doordat het aantal verdachten dat verwerkt moet worden zich in de avond en nacht heeft opgehoopt. Het inzetten van een voorkeursadvocaat (zie 5.1.1.) en het gebruik van een tolk (zie 5.1.6.) zet de doorlooptijd ook onder druk. Wanneer de doorlooptijd te lang wordt komt de ZSM-tafel voor de beslissing te staan de verdachte in verzekering te stellen, of te verhoren zonder voorafgaand consult. Een resultaat hiervan is dat langer verblijf in de politiecel dan nodig aan de orde is, of de verdachte geen rechtsbijstand heeft gekregen.

Het gebruik van de videoverbinding bevordert aanzienlijk de doorlooptijd door een afname van reisbewegingen. Vooral in Oost-Nederland betekent het videoconsult een tijdwinst omdat ook nog eens de reguliere werkzaamheden doorgaan. De aanwezigheid van een piketadvocaat op locatie betekent dat een consult snel kan plaatsvinden, ook in geval van een face-to-face consult. De aannames uit de Business case, namelijk dat een consult in persoon 45 minuten duurt, een eerste consult via videoverbinding 20 minuten duurt en dat vervolgbijstand via een videoverbinding 30 minuten in beslag neemt, konden niet op basis van de registraties geverifieerd worden. Bij aanvang van het onderzoek was bekend dat dit aspect niet op basis van data uit bedrijfsprocessystemen beantwoord kon worden. De vragenlijst die onder advocaten is uitgezet heeft daarom een vraag opgenomen naar de duur van het consult. Deze registratie kende een lage respons waardoor er geen betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan over de duur van de verschillende consulten.

5.1.6. Tolken

5.1.6.1. Kwalitatieve aanpak

Tijdens observaties en interviews met 14 advocaten en 4 projectleiders OM zijn de ervaringen met tolken geïnventariseerd. In de regio Rotterdam was men al gewend om met een videoverbinding te werken en zijn er geen verschillen in het gebruik van tolken, via de tolkentelefoon, geconstateerd door deze pilot. Ook in Midden-Nederland, die niet eerder met een videoverbinding heeft gewerkt, leidt het gebruik van de tolkentelefoon niet tot grote problemen. Advocaten moesten even wennen aan de werkwijze met het inschakelen van een tolk en de videoverbinding. Uit het onderzoek blijkt dat gedurende de pilot het systeem niet is veranderd, maar wel dat er sprake is van een gewenningsproces en dat de advocaten na verloop van tijd minder knelpunten ervaren. Het inschakelen van een tolk kan de beoogde gemiddelde tijd van een eerste consult (20 minuten) onder druk zetten. De tolken zijn weliswaar over het algemeen goed bereikbaar en beschikbaar, maar het is niet altijd duidelijk welke taal de verdachte spreekt. Hoe specifieker de taal, hoe moeilijker het is een specifieke tolk te krijgen, wat de doorlooptijd kan vertragen. Dit is echter geen uniek effect voor de pilot maar geldt ook voor de reguliere werkwijze. Opmerkingen van respondenten over het gebruik van de tolkentelefoon hebben in de meeste gevallen te maken met de slechte audio.

In Oost-Nederland leidt de manier van werken via de tablet wel tot een technische complexiteit. De advocaat schakelt via de telefoon de tolk in. Het hanteren van de tolkentelefoon tegelijkertijd met tablet wordt als zeer lastig ervaren. Er bestaat geen technische mogelijkheid om een derde partij te laten deelnemen in de videoverbinding. In tegendeel, er is zelfs bewust voor gekozen om het af te schermen en volledig veilig te maken. De tolk luistert mee via telefoon die met de microfoon naast de tablet ligt, zodat de tolk het gesprek kan volgen via de telefoon wat hij hoort op de tablet, en dat hij vervolgens zijn vertaling kan geven, die de verdachte dan op de tablet weer moet horen. Met deze manier van werken blijkt dat de audio slecht is. Zelfs met de tablet op hardste stand, voldoet de kwaliteit niet. Het blijkt niet altijd gemakkelijk om de tolk goed te verstaan en te begrijpen. Het gebruik van de tolk werkt –daardoor- vertragend. Als de tabletverbinding niet lukt, gaat de advocaat fysiek langs de verdachte en wordt de tolk op locatie via telefoon ingeschakeld.

<u>Advocaat Oost-Nederland</u>*: "Op het moment dat het systeem functioneert dan is er met de rechtsbescherming niet zoveel aan de hand. Maar op het moment dat het blijkt dat twee toestellen naast elkaar liggen, geen goede verbinding tot stand brengt, ja, dan komt onmiddellijk de rechtsbescherming, van de verdachte natuurlijk aan de orde".*

5.1.6.2. Conclusie

Het gebruik van een tolk –en eventuele vertraging die daarmee gemoeid is – is niet nieuw met de pilot. In Rotterdam en Midden-Nederland zijn oorspronkelijke gewenningsproblemen bij het werken met de videoverbinding en tolkentelefoon tegelijk, na verloop van tijd verminderd. In Oost-Nederland wordt echter opgemerkt dat de rechtsbescherming van de verdachte in gevaar komt doordat de tablet naast de tolkentelefoon de tolk zeer slecht te verstaan maakt. Dit wordt niet alleen als zeer onhandig ervaren, maar blijkt ook tot gevolg te hebben dat er sneller voor een face-to-face consult wordt gekozen bij het gebruik van een tolk.

5.2. Thema 2: onderzoeksvragen rechtsbescherming verdachte

Tabel 10: Onderzoeksvragen rechtsbescherming

Vraag in startnotitie	Deelvragen
5.2.1. Rechtsbijstand	a. Hoe kijken verdachten aan tegen het standaardconsult en de mogelijkheid van rechtsbijstand in het kader van de afdoeningsbeslissing? b. Hoe vaak doet een verdachte uitdrukkelijk afstand van zijn recht op consultatiebijstand ten overstaan van zijn advocaat en waarom? c. Waarom maken verdachten wel/geen gebruik van de mogelijkheid van rechtsbijstand in het kader van de afdoeningsbeslissing? d. Wat vinden verdachten ervan dat zij alleen afstand kunnen doen van rechtsbijstand tegenover een advocaat? e. In hoeveel gevallen wordt er gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot vervolgbijstand in het kader van de afdoeningsbeslissing? f. Hoe vaak komen verdachten, die afzien van rechtsbijstand, terug op hun beslissing en kiezen zij ervoor om toch een advocaat in de arm te nemen? g. Houdt de consultatiebijstand verband met de beleving van de verdachte en slachtoffer over de bejegening door de ketenpartners?
5.2.2. Afdoening	Hoeveel verdachten krijgen een directe afdoening opgelegd?
5.2.3. IVS	Hoeveel verdachten worden in verzekering gesteld?
5.2.4. Videoverbinding	Hoe oordelen verdachten en advocaten over de verleende rechtsbijstand via de videoverbinding?
5.2.5. Informatie-uitwisseling	a. Hoe ervaart de advocaat de informatie-uitwisseling met de officier van justitie? b. Krijgt de advocaat de juiste informatie? c. Betreft het belangrijke informatie? d. Krijgt de advocaat de informatie binnen de daarvoor gestelde termijn? e. Zijn advocaten tevreden over de faciliteiten en medewerking van Openbaar Ministerie en politie?

5.2.1. Rechtsbijstand

5.2.1.1. Kwalitatieve aanpak

Tijdens observaties op de pilotlocaties en tijdens de interviews van 14 verdachten blijkt dat de meeste verdachten gebruik willen maken van een eerste consult. Uit het onderzoek blijkt verder dat verdachten niet altijd de onafhankelijkheid van de advocaat kunnen inschatten en verwarren het consult soms met een politieverhoor. De verdachten wantrouwen in sommige gevallen (4) de advocaat en wantrouwen (7) de videoverbinding. Alle verdachten geven aan het prettig te vinden dat de advocaat snel en onafhankelijke uitleg geeft over de ZSM-procedure en de mogelijke keuzes en gevolgen. Uit de observaties kwam naar voren dat de verdachten over het algemeen opgelucht zijn en blij zijn dat ze gekozen hebben om gebruik te maken van rechtsbijstand, ook degenen die er in eerste instantie niet voor hadden willen kiezen. De pilot voorziet ook in de mogelijkheid voor een tweede consult bij een voorgenomen directe afdoening. van het OM. Uit het onderzoek blijkt dat hier nauwelijks gebruik van wordt gemaakt. De volledige 6-uurs termijn wordt benut en is er geen ruimte meer over voor overleg (zie 5.1.5.1.). Advocaten (N=14) zijn van mening dat de druk van de 6-uurstermijn hierbij een rol speelt. Ook de verschillende diensttijden van de OvJ worden als knelpunt genoemd waardoor er geen ruimte voor overleg is.

Uit de interviews met 8 hovj's blijkt dat zij het als een motie van wantrouwen ervaren dat zij niet degenen zijn die de verdachten informeren over rechten en plichten. Ze vinden hun rol voldoende neutraal om de mogelijkheid van rechtsbijstand uit te leggen, juist omdat ze hiervoor worden opgeleid en gecertificeerd. Tijdens observaties blijkt dat deze informatie bestaat uit het uitreiken van folders aan verdachten over rechtsbijstand en het gratis eerste consult. De meest hovj's vinden die informatie voldoende. De werkwijze leidt er volgens deze groep toe dat verdachten van een simpel vergrijp, die geen advocaat willen, toch een nacht moeten blijven voordat deze in de ochtend een advocaat kunnen spreken. De hovj's vinden dit niet ten goede komen aan de rechtsbescherming van de verdachte. Volgens deze hovj's komt het regelmatig voor dat verdachten aangeven expliciet geen

rechtsbijstand te willen. Het is voor de hovj's lastig te begrijpen dat zelfs diegenen die zeker geen rechtsbijstand willen, toch het proces met ca. 2 uur kunnen vertragen wanneer een advocaat moeilijk bereikbaar is.

De voornaamste reden waarom verdachten zouden willen afzien van rechtsbijstand is het relatief lichte vergrijp waarvoor ze zijn aangehouden. Ze willen zo kort mogelijk op het politiebureau verblijven, hebben vaak al bekend en overzien naar hun beleving de consequenties. Tijdens de interviews zijn er geen verdachten gesproken die afstand hebben gedaan van rechtsbijstand of terugkomen op de beslissing geen rechtsbijstand te willen.

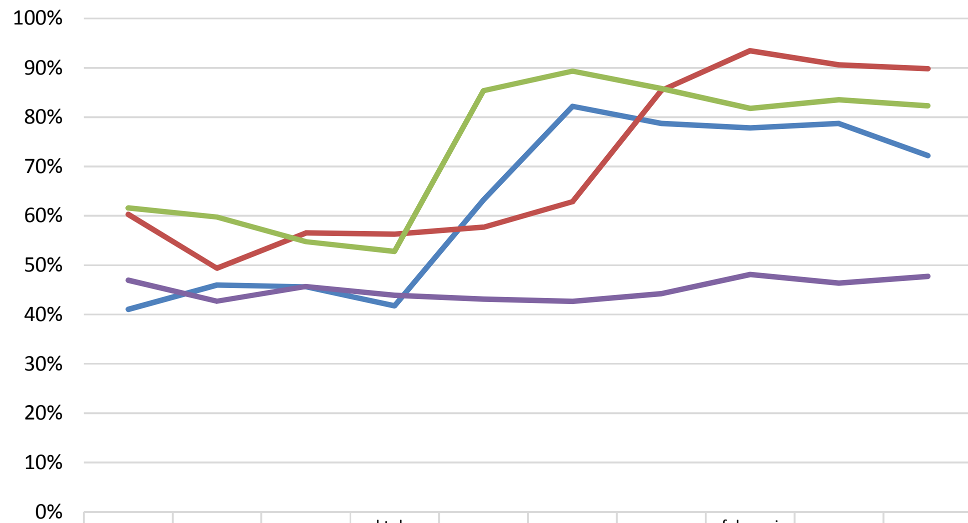
5.2.1.2. Kwantitatieve aanpak

Het kwantitatieve deel van het onderzoek naar de waarborging van de rechtsbescherming van de verdachte richtte zich op drie deelonderwerpen: a) het spreken van een advocaat, b) het daadwerkelijk gebruik maken van rechtsbijstand in het kader van een eerste consult en c) het gebruik van rechtsbijstand in het kader van het tweede consult.

Onderdeel van de pilot is dat iedere verdachte een advocaat spreekt. Indien de verdachte af wil zien van rechtsbijstand moet hij dit tegenover de advocaat aangeven. In beginsel hoort elke meerderjarige verdachten van B-zaken die aangehouden wordt in de pilotregio dan ook een advocaat te spreken in het kader van een eerste consult. Uit de data-analyse blijkt echter dat dit niet het geval is. Zie hiervoor grafiek 7.[33] De leveranciers van de data hebben gefilterd op alle aangehouden meerderjarige verdachten van B-zaken die binnen de pilotgebieden vallen. De selectie van arrestanten en de selectie van arrestanten die een advocaat hebben gesproken voorafgaand aan het eerste verhoor, zijn uitgevoerd op basis van dezelfde selectie van B-zaken. We kunnen daarmee niet zien of verdachten terecht of onterecht zijn aangemerkt als pleger van een B-categorie feit.

[33] In hoofdstuk 5.1.4 is de instroom in de pilot gesproken, gedefinieerd op basis van het gebruik van rechtsbijstand, ongeacht de timing in het ZSM proces. Zie daarvoor ook grafiek 6b. In dit hoofdstuk wordt het gebruik van rechtsbijstand in het kader van het eerste consult, expliciet vóór het eerste verhoor door politie besproken.

Grafiek 7. Het aandeel aangehouden verdachten dat een advocaat spreekt voor het eerste verhoor met politie



	juli '14	aug. '14	sept. '14	oktober '14	nov. '14	dec. '14	januari '15	februari '15	maart '15	april '15
Oost-NL	41%	46%	46%	42%	63%	82%	79%	78%	79%	72%
Midden-NL	60%	49%	57%	56%	58%	63%	85%	93%	91%	90%
Rotterdam	62%	60%	55%	53%	85%	89%	86%	82%	84%	82%
Zeeland/WB (REF)	47%	43%	46%	44%	43%	43%	44%	48%	46%	48%

Bron: Koppelbestand definitieve dataset op basis van data RvR, OM en politie.

Uit bovenstaande grafiek blijkt dat de pilot wel een grote invloed heeft gehad op het spreken van een advocaat vóór het eerste verhoor door politie, maar dat niet de 100% dekking bereikt is die met de pilot beoogd werd, of de 99% die in de Business case gehanteerd werd. In de referentieregio bleef het spreken van een advocaat voor het verhoor met de politie stabiel rond de 45% van aangehouden verdachten. In de pilotgebieden steeg dit percentage van gemiddeld ongeveer 52% vóór de pilot naar gemiddeld rond de 82% tijdens de pilot. Midden-Nederland behaalt hier de hoogste percentages, tot wel 93% in februari, en Oost-Nederland de laagste, met een daling in de laatste maanden van de pilot naar 72%. Ongeveer 20% van de verdachten heeft volgens de aangeleverde registraties dan ook – óók tijdens de pilot – geen advocaat gesproken voor zijn verhoor. In hoeverre dit komt door registratiefouten (bijvoorbeeld het onterecht aanmerken van aangehouden verdachten als pilotverdachten van B-categorie feiten) of dat (correct geregistreerde) pilotverdachten daadwerkelijk geen advocaat hebben gesproken, daarmee geen rechtsbijstand hebben gekregen en ook niet de kans gekregen hebben om uitdrukkelijk tegenover de advocaat afstand te doen van rechtsbijstand, is niet duidelijk.

Het aandeel verdachten dat wél een advocaat heeft gesproken en vervolgens tegenover deze advocaat aangeeft geen gebruik te willen maken van rechtsbijstand, is gevonden in de declaraties van advocaten. De onderzoekers hebben van de RvR een samenvatting ontvangen van declaraties, waarin o.a. geregistreerd wordt hoeveel eerste consulten er gegeven zijn, hoe vaak vervolgbijstand is gegeven en hoe vaak de verdachten expliciet afstand hebben gedaan van rechtsbijstand. Zie voor de belangrijkste bevindingen tabel 11.

Tabel 11. Expliciet afzien van het eerste consult op basis van de declaraties

	Oost (absoluut)	Oost (percentage)	Midden-Nederland (absoluut)	Midden-Nederland (percentage)	Rotterdam (absoluut)	Rotterdam (percentage)
Totaal gedeclareerde consulten	1.277		1.393		1.767	
Aantal afzien van rechtsbijstand	56	4,39%	66	4,74%	79	4,47%

Bron: Koppelbestand definitieve dataset op basis van data RvR, OM en politie.

Uit tabel 11 blijkt dat slechts weinig verdachten expliciet afzien van rechtsbijstand wanneer ze eenmaal een piketadvocaat spreken. Van de in totaal 4.437 gedeclareerde meldingen werd in slechts 201 gevallen afgezien van rechtsbijstand; nog geen 5 procent. Hier moet echter wel de kanttekening bij geplaatst worden dat – zoals eerder bleek – niet iedereen een advocaat heeft gesproken. Het percentage verdachten dat geen rechtsbijstand heeft genoten ligt hierdoor hoger.

De rechtsbescherming – gemeten aan de hand van het aantal verdachten dat gebruik maakt van rechtsbijstand – is door de pilot verbeterd. Het aandeel verdachten dat gebruik maakt van een eerste consult (zie grafiek 7) is in alle pilot gebieden sterk gestegen, ook wanneer rekening gehouden wordt met het expliciet afzien van rechtsbijstand (tabel 11).

Voor de evaluatie van rechtsbijstand is tevens gekeken naar het aantal verdachten dat gebruik maakt van een tweede consult. Voor deze vraag kan geput worden uit de declaraties die door de advocatuur zijn ingediend. Omdat verdachten die gebruik maken van een tweede consult niet per definitie ook een eerste consult voor het verhoor door de politie hebben gehad, is het op basis van deze gegevens niet mogelijk om een uitspraak te doen over het aandeel verdachten dat na een eerste consult ook een tweede consult heeft gekregen. Hierdoor is enkel zicht is op de verhouding tussen de totale aantallen eerste en tweede consulten. Zie hiervoor tabel 12.

Tabel 12. Declaraties eerste en tweede consult*

	Oost	Midden-Nederland	Rotterdam
Aantal eerste consult declaraties	1.487	1.489	2.133
Aantal vervolgbijstand declaraties	153	171	315

Bron: Declaratiegegevens Raad voor Rechtsbijstand.
* Op basis van declaraties ingediend door piket- en voorkeursadvocaten. De aantallen zijn echter onvolledig aangezien de voorkeursadvocaten ook buiten de pilot konden declareren. Zo hebben de voorkeursadvocaten in Midden-Nederland uitsluitend buiten de pilot gedeclareerd.

In totaal gaat het om 5.109 eerste consulten en 639 tweede consulten die gedeclareerd zijn. Gesteld kan worden dat er ongeveer 9x zoveel eerste consulten gedeclareerd zijn als tweede consulten.

Uit interviews blijkt dat het mogelijk is dat de inhoud van een tweede consult en IVS-bijstand overeen kunnen komen. Hierdoor is het mogelijk dat een deel van de verdachten geen gebruik maakt van een tweede consult wanneer ze al face-to-face bijstand in het kader van de IVS hebben gekregen.

Advocaat: *"Tijd voor vervolgbijstand? Ja, voor de IVS, maar goed dan heeft het verhoor negen van de tien keer al plaatsgevonden. Dan is iemand al verhoord en dan heeft diegene meestal een verklaring afgelegd…"*

Het is niet mogelijk gebleken het gevonden aantal tweede consulten te relateren aan de pilotwerkwijze. In het koppelbestand zien we wel aantallen consulten maar kunnen we niet zien of het een eerste of een tweede consult betreft. Vanuit het declaratiebestand van de RvR hebben we

wel aantallen eerste en tweede consulten en aantallen met betrekking tot IVS-bijstand, echter is dit mogelijk onvolledig doordat een onbekend aantal (voorkeurs)advocaten buiten de pilot om heeft gedeclareerd.

5.2.1.3. Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat verdachten nauwelijks afzien van rechtsbijstand of terugkomen op de beslissing om geen rechtsbijstand te willen. Het eerste consult wordt vooral gebruikt voor informatieverstrekking over consequenties en procedures rondom afdoening en IVS. Van het tweede consult wordt nauwelijks gebruik gemaakt. Een mogelijke reden kan de 6-uurs termijn zijn die door een tweede consult onder druk kan komen te staan. Indien er sprake is van een directe afdoening blijkt uit interviews dat deze niet altijd plaats kan vinden omdat de 6-uurs termijn anders niet gehaald wordt. Dit is een indicatie dat de 6-uurstermijn op het verloop van de ZSM-werkwijze een onbedoelde druk lijkt uit te oefenen. Echter kan dit niet voldoende onderbouwd worden op basis van de gevonden data.

Uit de declaraties blijkt dat het aantal eerste consulten is toegenomen door de pilot, maar niet tot de 100% die aangenomen werd. In de referentieregio bleef het spreken van een advocaat stabiel rond de 45% van aangehouden verdachten. De rechtsbescherming – gemeten aan de hand van het aantal verdachten dat gebruik maakt van rechtsbijstand – is door de pilot aanzienlijk verbeterd. Het aandeel verdachten dat gebruik maakt van een eerste consult is in alle pilotgebieden zeer sterk gestegen, ook wanneer rekening gehouden wordt met het expliciet afzien van rechtsbijstand. Over het gebruik van vervolgbijstand kunnen geen uitspraken gedaan worden vanwege de beperkingen van de data.

5.2.2. Afdoeningen

5.2.2.1. Kwalitatieve aanpak

Uit de interviews met 10 OvJ's blijkt dat de meeste zaken worden heengezonden, geseponeerd, of beiden. Een achterliggende reden is volgens hen de eerder beschikbare informatie die tussen de ketenpartners wordt uitgewisseld. Dit is vooral toe te schrijven aan de ZSM-werkwijze en hebben we niet kunnen relateren aan de pilotwerkwijze.

5.2.2.2. Kwantitatieve aanpak

De ontwikkelingen van de verschillende afdoeningen zijn per regio en per maand onderzocht om eventuele veranderingen in de OM-afdoeningen door de pilot te bezien. Hier kwam echter geen eenduidig beeld uit naar voren over mogelijke effecten van de pilot op de opgelegde afdoeningen. Hoewel er verschuivingen zijn, zijn deze niet specifiek rondom de interventiemaand. Daarnaast zijn de aantallen vrij klein, waardoor eenvoudig "grote" relatieve verschuivingen op kunnen treden.

Om te weten of de geadviseerde ZSM-werkwijze invloed heeft gehad op de strafrechtelijke uitkomst hebben we bezien in hoeverre de OM-afdoeningen zijn veranderd binnen de pilot. Hierbij is de aanname dat de strafrechtelijke beoordeling onafhankelijk moet zijn van het proces en er dus geen veranderingen op zouden moeten treden in de beslissingen. Hier wordt gesproken over OM-afdoeningen zoals ontvangen in de data van OM: de procedurele beslissing. Dat zijn: dagvaarding, onvoorwaardelijk sepot, voorwaardelijk sepot, strafbeschikkingen, transactie voorstellen en een aantal procedurele beslissingen die niet vaak voorkomen. Het betreft dus niet de juridische definitie van een afdoening, wat het onvoorwaardelijk sepot en de dagvaarding uit zou sluiten.

Zoals eerder besproken is de definitieve dataset tot stand gekomen door beschikbare data van het OM en de politie te koppelen aan de registratie door de RvR. Hierdoor hebben we alleen informatie over de afdoeningen van verdachten die gebruik maken van rechtsbijstand. In hoeverre (het opleggen van) deze afdoeningen overeen komen met de afdoeningen die opgelegd zijn aan verdachten die géén gebruik maken van rechtsbijstand, is niet bekend.

We hebben voor de verdachten die gebruik maken van rechtsbijstand in kaart gebracht hoeveel verdachten door het OM zijn afgedaan, in hoeverre dit directe afdoeningen (onvoorwaardelijk sepot, voorwaardelijk sepot, transactie, strafbeschikking) zijn en hoe vaak de verschillende directe afdoeningen zijn aangeboden. Ook hebben we specifiek gekeken naar de dagvaardingen, de voornaamste niet-directe vorm van afdoening door het OM. Direct en indirect heeft dan ook betrekking op of de afdoening het einde van het juridische proces betekent of dat de verdachte nog op enige wijze juridisch verwerkt moet worden.

Ten eerste blijkt dat 12.250 van de 14.928 verdachten een OM-afdoening hebben gekregen in het kader van de pilot (ongeveer 80% van verdachten die een advocaat spreken). Zie tabel 13 voor een overzicht per regio.

Tabel 13. Aantal verdachten met OM-afdoeningen per regio.

	Oost-NL	(%)	Midden-NL	(%)	Rotterdam	(%)	Referentie	(%)	Totaal	(%)
Aantal verdachten in pilot	4.279		3.048		2.720		4.881		14.928	
Verdachten met een OM afdoening	3.655*	85%	2.309	76%	2.158	79%	4.128	845%	12.250	82%

Bron: Koppelbestand definitieve dataset op basis van data RvR, OM en politie.
*In de data wordt gesproken over een STOP maatregel. Deze is echter niet meer van toepassing. Met de STOP maatregel zouden het 3.658 afdoeningen zijn.

Vervolgens hebben we de bovenstaande OM afdoeningen naar type uiteengezet. Zie voor een overzicht tabel 14.

Tabel 14. Overzicht van de verschillende (typen) OM-afdoeningen.

	Oost-NL	(%)	Midden-NL	(%)	Rotterdam	(%)	Referentie	(%)
Directe afdoening is onv. Sepot	1.016	28%	530	23%	685	32%	849	21%
Directe afdoening is vw. Sepot	158	4%	64	3%	107	5%	141	3%
Directe afdoening is strafbeschikking	347	9%	223	10%	88	4%	315	8%
Directe afdoening is transactie	143	4%	47	2%	205	10%	115	3%
Totaal directe afdoeningen**	1.664	46%	864	37%	1.085	50%	1.420	34%
OM afdoening is niet direct**	1.994	55%	1.445	63%	1.073	50%	2.708	66%
Niet-directe afdoening is dagvaarding	1.931	53%	1.344	58%	896	42%	2.412	58%

Bron: Koppelbestand definitieve dataset op basis van data RvR, OM en politie.
*percentages zijn van het totale aantal OM afdoeningen.
**Deze aantallen en percentages zijn berekend op de totale registratie van het OM. Hierdoor zijn ook procedurele afdoeningen die zelden voorkomen of officieel niet meer gebruik worden meegenomen. Het effect is echter verwaarloosbaar.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat van de OM-afdoeningen ongeveer 34% tot 50% direct wordt afgedaan, afhankelijk van de regio. Het merendeel van deze directe afdoeningen betreft een onvoorwaardelijk sepot (21% tot 32% van de OM-afdoeningen, afhankelijk van de regio). Daarna worden vooral strafbeschikkingen opgelegd (4% tot 10% van de OM-afdoeningen). Een minderheid

van de directe OM-afdoeningen betreft een transactie of een voorwaardelijk sepot. Wat overblijft, zijn de niet-directe afdoeningen; 50% tot 66% van de OM-afdoeningen, afhankelijk van de regio. Van de niet-directe afdoeningen betreft het in het overgrote deel een dagvaarding (42% tot 58% van de OM-afdoeningen). In slechts enkele gevallen was er sprake van een procedurele afdoening, reprimande, STOP, HALT-afdoening of een oproep ter terechtzitting na een verzet of (T)OM zitting.

Ten slotte zijn de ontwikkelingen van de verschillende afdoeningen per regio en per maand onderzocht om eventuele veranderingen in de OM-afdoeningen door de pilo te bezien. Hier kwam echter geen eenduidig beeld uit naar voren over mogelijke effecten van de pilot op de opgelegde afdoeningen. Hoewel er verschuivingen zijn, zijn deze niet specifiek rondom de interventiemaand. Daarnaast zijn de aantallen vrij klein, waardoor eenvoudig "grote" relatieve verschuivingen op kunnen treden.

5.2.2.3. Conclusie

Geen van de respondenten denkt dat de pilot invloed heeft op de frequentie waarmee een directe afdoening wordt aangeboden.

Wat betreft de kwantitatieve bevindingen is er sprake van een selectiebias; alleen de afdoeningen van verdachten die gebruik hebben gemaakt van rechtsbijstand zijn bekend. Van de bekende OM-afdoeningen bleek dat ongeveer 34% tot 50% direct wordt afgedaan, afhankelijk van de regio. Het merendeel van deze directe afdoeningen betreft een onvoorwaardelijk sepot (21% tot 32% van de OM-afdoeningen, afhankelijk van de regio). Daarna worden vooral strafbeschikkingen opgelegd (4% tot 10% van de OM-afdoeningen). Een minderheid van de directe OM-afdoeningen betreft een transactie of een voorwaardelijk sepot. Wat overblijft, zijn de niet-directe afdoeningen; 50% tot 66% van de OM-afdoeningen, afhankelijk van de regio. De kwalitatieve en kwantitatieve data stemmen dan ook overeen. Uit de grafieken blijkt geen eenduidig effect van de pilot werkwijze op de afdoeningen.

5.2.3. IVS

5.2.3.1. Kwalitatieve aanpak

Met de observaties en interviews met respondenten uit de advocatuur (14), OM (10), hovj's (8), arrestantenverzorgers (8) en KPC (3) in alle regio's is gebleken dat de 6-uurs termijn tijdens de pilot veelal volledig wordt benut. De respondenten van de politie (19) verwachten dat door de pilot meer IVS wordt opgelegd, vanwege het niet halen van de 6-uurs termijn. In de weekenden wordt vaker IVS toegepast als gevolg van het uitlopen op de 6-uurstermijn. Naast bereikbaarheid van voorkeursadvocaten is er ook een verschil in openingstijden tussen ZSM-tafel en de RvR en krijgen verdachten IVS in afwachting van de volgende dienst van de advocaat. Als gevolg van het feit dat in de pilot iedere verdachte in beginsel een eerste consult krijgt, zal de situatie dat de 6-uurs termijn te kort is om de zaak af te doen, vaker voorkomen en zal als gevolg daarvan vaker IVS plaatsvinden.

<u>Arrestantenverzorger</u>*: "In sommige gevallen wil dat wel eens gebeuren ja. Stel dat een cliënt om vijf voor drie in verzekering gaat omdat z'n tijd tot drie uur loopt, dan kan het ook zomaar zijn dat de officier bij ZSM om tien over drie denkt van, o, hee, hup, afdoening, eruit. Ja, dan heeft die advocaat geen tijd om met z'n cliënt te spreken natuurlijk. Dat gaat niet binnen tien minuten. Dus ja, dat gebeurt ook wel eens".*

Een aantal geïnterviewde medewerkers van de politie (N=16) is van mening dat het aantal IVS is toegenomen door het toepassen van de ZSM en rechtsbijstand. Een respondent vindt het niet wenselijk dat een verdachte in verzekering wordt gesteld vanwege het feit dat de rechtsbijstand beter moet worden geborgd.

Hovj: “V*oordat ZSM er was en nog geen sprake was van een directe afdoening, of veel minder snel een directe afdoening aan de orde was, zou zo’n verdachte eerder heengezonden kunnen worden. En ga je niet in verzekering stellen. Nu ga je in verzekering stellen om ook nog te wachten op een beslissing, een uitreiking van stukken, een mededeling over de strafzaak. En dat heeft wel geleid tot een toename van IVS”.*

Als een zaak nog niet is afgerond, maar er wel binnen korte termijn een afdoening wordt verwacht, wordt door het OM veelal IVS opgelegd. De politie zou liever zien dat verdachten worden heengezonden als er nog veel werk moet worden verricht voor het dossier. ”W*ij zijn van mening dat, door de tijdsdruk die er ligt bij ZSM, er misschien niet voldoende capaciteit is om alle zaken gewoon op een billijke manier weg te werken. Wij vinden dat je daarvoor niet in verzekering moet stellen en de verdachte van z’n vrijheid moet beroven”.*

Uit de interviews met het OM blijkt dat er in de periode tussen 19:00 en 22:00 ’s avonds kritisch wordt gekeken naar de juridische zwaarte van een zaak alvorens een beslissing wordt genomen door de OvJ om een persoon in verzekering te stellen.

OvJ*: “Ik heb een aantal keren meegemaakt dat we ’s avonds om 8 uur nog wel een winkeldief zouden kunnen afdoen. Hij valt in de pilot maar een advocaat gaat niet meer lukken voor die tijd. Ja, heeft die natuurlijk wel pech. Dan maak ik een afweging tussen de ernst van het feit en dan lees ik de zaak juridisch door en kijk wat in het belang is van deze verdachte in relatie tot de ernst van het strafbare feit. Als het een eenvoudige winkeldiefstal is dan laat ik hem niet zitten. Dan wordt hij nauwelijks in zijn belangen geschaad als hij niet gehoord kan worden door een advocaat. Je kunt daar creatief mee omgaan. Je kan niet gemakkelijk iemand een nacht laten blijven omdat er geen advocaat is”.*

5.2.3.2. Kwantitatieve aanpak

Voor de bespreking van het gebruik van IVS in de pilot wordt het aantal IVS afgezet tegen het aantal aangehouden verdachten. We hebben voor de verdachten die gebruik maken van rechtsbijstand in kaart gebracht hoeveel (en welk aandeel van deze) verdachten een IVS hebben gekregen. Zie hiervoor tabel 15.

Tabel 15. Aantal verdachten dat gebruik maakt van rechtsbijstand en een IVS heeft gekregen.

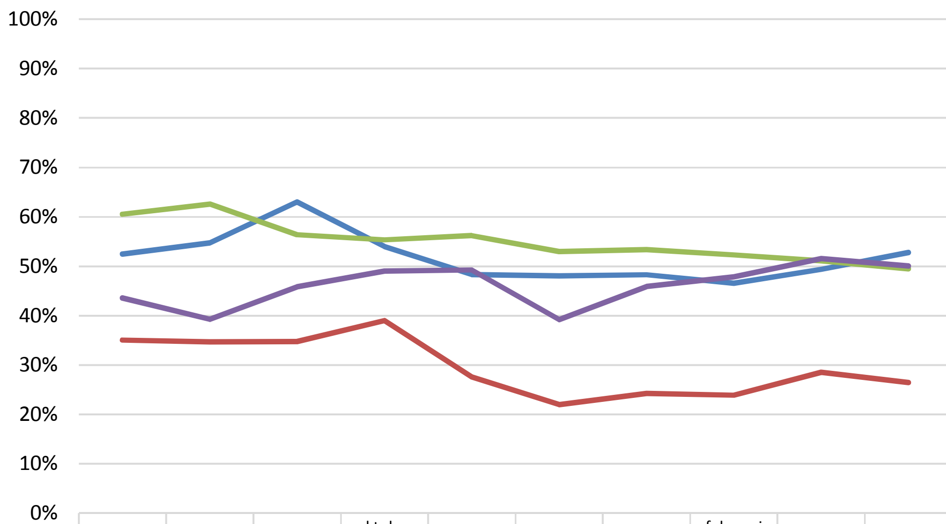
	Oost-NL	Midden-NL	Rotterdam	Referentie	Totaal
Juli 2014	275	143	224	363	1.005
Augustus 2014	301	146	199	297	943
September 2014	319	151	172	313	955
Oktober 2014	292	167	156	403	1.018
November 2014	247	109	150	378	884
December 2014	235	77	144	266	722
Januari 2015	236	90	158	334	818
Februari 2015	218	77	181	357	833
Maart 2015	269	109	121	406	905
April 2015	277	96	154	372	899
Totaal	**2.669**	**1.165**	**1.659**	**3.489**	**8.982**

Bron: Koppelbestand definitieve dataset op basis van data RvR, OM en politie.

Wanneer gekeken wordt naar de absolute aantallen IVS die geregistreerd zijn voor de verdachten die gebruik maken van rechtsbijstand valt op dat het aantal verdachten vrij stabiel is gebleven in de referentieregio (gemiddeld 350 per maand), en Oost-Nederland (gemiddeld 267 per maand), maar aanzienlijk is afgenomen in Midden-Nederland (van gemiddeld 152 per maand naar slechts 90 per

maand) en in Rotterdam (van gemiddeld 188 per maand naar 152 per maand). Verder lijkt deze afname – met name in Midden-Nederland – rond de invoerdatum van de pilot in te zetten. Echter, om deze verschuivingen te duiden moet rekening gehouden worden het aantal aanhoudingen. Zie voor deze vergelijking grafiek 8.

Grafiek 8. Aandeel van aangehouden verdachten dat rechtsbijstand heeft gekregen én waarbij sprake is van minimaal één IVS.



	juli '14	aug. '14	sept. '14	oktober '14	nov. '14	dec. '14	januari '15	februari '15	maart '15	april '15
Oost-NL	52%	55%	63%	54%	48%	48%	48%	47%	49%	53%
Midden-NL	35%	35%	35%	39%	28%	22%	24%	24%	29%	26%
Rotterdam	61%	63%	56%	55%	56%	53%	53%	52%	51%	50%
Zeeland/WB (REF)	44%	39%	46%	49%	49%	39%	46%	48%	52%	50%

Bron: Interne communicatie informatiemanagement adviseur politie.

Wanneer het aantal verdachten dat een IVS heeft gekregen afgezet wordt tegen het aantal aanhoudingen blijken de effecten van de pilot op IVS minder eenduidig. Het aandeel verdachten dat een IVS heeft gekregen blijkt gestaag en lichtelijk af te nemen in Rotterdam, iets toe te nemen in de referentieregio en na een schommeling te stabiliseren in Oost-Nederland. In deze regio's is dan ook geen duidelijk effect van de pilot zichtbaar. De afname in IVS-meldingen in Midden-Nederland blijkt echter wel stand te houden. Uit een terugkoppeling met de leverancier van deze data (RvR) blijkt dat deze daling in Midden-Nederland waarschijnlijk gerelateerd is aan de huisvesting van verdachten, waardoor de verdachten na ingang van de pilot elders (buiten de pilot) moesten overnachten. Verdachte die zijn binnengebracht in Utrecht Kroonstraat gaan na 20:00 uur naar de APU in Houten en vallen op dat moment buiten de pilot. Hierdoor is het aantal IVS-meldingen in Midden-Nederland tijdens de pilot gedaald. De geconstateerde daling lijkt te komen door een technische reden en niet door de inrichting van de ZSM-keten.

5.2.3.3. Conclusie

De 6-uurstermijn staat met de ZSM-werkwijze met rechtsbijstand onder druk. Er wordt volgens geïnterviewde personen gekozen voor IVS als de RvR niet meer uitmeldt na sluitingstijd terwijl ZSM nog open is. Ook wordt IVS opgelegd als de 6-uurstermijn niet wordt gehaald. Dit kan voorkomen als het eerste consult niet gelijk plaatsvindt.

De kwantitatieve data kunnen deze gevoelens echter niet bevestigen; wanneer het aantal verdachten dat een IVS heeft gekregen afgezet wordt tegen het aantal aanhoudingen blijkt IVS gestaag en lichtelijk af te nemen in Rotterdam, iets toe te nemen in de referentieregio, en na een

schommeling te stabiliseren in Oost-Nederland. In deze regio's is dan ook geen duidelijk effect van de pilot zichtbaar. In Midden-Nederland is zelfs een duidelijke daling van IVS zichtbaar door de pilot, maar dat komt door waarschijnlijk huisvesting en niet door de pilot procedure.

Uit de kwantitatieve data blijkt dan ook niet dat de voorgestelde pilot werkwijze geleid heeft tot een toename of een afname van het aantal IVS. Uit enkele interviews bleek dat OvJ's rekening hielden met mogelijke vertragingen door de pilot en dat daarom expliciet is afgesproken om geen IVS op te leggen wanneer specifiek door de pilot onvoldoende tijd is voor de ZSM-procedure. In hoeverre dit ook zo gedaan is, is niet duidelijk.

5.2.4. Videoverbinding – gebruikersgemak en kwaliteit

5.2.4.1. Kwalitatieve aanpak

De videoverbinding leidt volgens de 14 geïnterviewde advocaten en 8 arrestantenverzorgers van alle pilotregio's tot een enorme efficiëntie verbetering. Advocaten hebben geen reistijd meer, wat vooral in de regio Oost-Nederland (4 respondenten) als positief wordt ervaren. Deels komt dat omdat deze regio een geografisch groot gebied beslaat en omdat de advocaten in deze pilotregio nu vanuit hun kantoor de videoverbinding met verdachten hebben en reguliere werkzaamheden doorgang vinden.

Uit het onderzoek blijkt dat respondenten, zowel advocaten (N=4) als verdachten (N=6) de techniek niet vertrouwen en het voor mogelijk houden dat ze worden afgeluisterd, opzettelijk of omdat de videoruimte niet geluidsdicht is.

<u>Advocaat</u>*: "Ik ga er op dit moment van uit dat mijn privacy wordt gegarandeerd in deze verbinding, want als ik daar niet van uit kan gaan dan, dan, ja nou ja goed, dan hebben we zo een groot probleem. En het, bovendien, het zijn ZSM-zaken, dus, ik kan me niet voorstellen dat justitie nou ineens dat zou doen".*

Knelpunten in Rotterdam en Midden-Nederland bij het gebruik van een videoverbinding hebben betrekking om het doorgeven van contactgegevens van de advocaat, omdat deze niet fysiek worden overhandigd maar na het consult worden gefaxt aan de arrestantenverzorgers. In Oost-Nederland zijn de contactgegevens geregistreerd in de basisvoorziening handhavingssysteem voor de politie (kortweg BVH genoemd) en gaat de overdracht naar verdachten goed.

In Midden-Nederland krijgen alle verdachten die binnenkomen op de Kroonstraat een face-to-face consult. De verdachten die in Almere of Lelystad in het arrestantenverblijf zitten, krijgen een videoverbinding. Deze videoverbinding werkt in de meeste gevallen stabiel en is gebruiksvriendelijk. De techniek (snelheid door videoverbinding) in combinatie met fysieke aanwezigheid (opbouwen van relatie) maakt het dat advocaten in Midden-Nederland het als een succes ervaren. Wel hebben zij de indruk dat zij, de advocaten, meer moeten wennen aan de techniek dan dat de verdachten moeten wennen.

Voor de advocaten in Oost-Nederland zijn handelingen om het systeem op te starten (inbellen, wachten op melding, eerst naar ZSM mailen, inloggen in het systeem, telefonisch contact tussen arrestantenverzorger en advocaat) omslachtig. Als het eenmaal is opgestart zijn de advocaten er over het algemeen tevreden mee omdat het efficiënt werkt en ze op kantoor kunnen blijven. De advocaten met weinig IT-affiniteit blijken in Oost-Nederland de meeste aanpassingsproblemen te ervaren. De bedieningsproblematiek is voor alle advocaten groter dan in eerste instantie werd aangenomen. Het gebruik van de tablet is ook onwennig voor sommige verdachten in Oost-Nederland. Vooral oudere verdachten begrijpen de techniek niet. De videoverbinding via de tablet werkt niet altijd. De beeldkwaliteit is niet altijd optimaal (blokkerig of alleen geluid). De tabletverbinding is afhankelijk van wifi-signaal en is daarmee een kwetsbaardere verbinding dan in de andere pilotregio's.

5.2.4.2. Conclusie

Rechtsbijstand via de videoverbinding wordt in alle regio's als efficiënt ervaren, met als beste ervaringen in Oost-Nederland, omdat advocaten door kunnen gaan met hun reguliere werk en minder reistijd hebben. Over het algemeen werkt de techniek naar behoren en is het gebruik een proces van gewenning. De techniek in Oost-Nederland is het meest kwetsbaar en daardoor kan er sneller voor een face-to-face consult worden gekozen. De kwaliteit van de verbinding is gedurende de pilot gaandeweg verbeterd. In Midden-Nederland en Rotterdam vinden advocaten de manier van afgeven van contactgegevens bezwaarlijk.

5.2.5. Informatie-uitwisseling

5.2.5.1. Kwalitatieve aanpak

Tijdens interviews en observaties geven 12 van de 14 advocaten aan dat de informatie-uitwisseling voorafgaand aan het eerste consult, de belangrijke winst van de pilot moet zijn. Daardoor kan het eerste consult echt inhoud krijgen, omdat de advocaat op de hoogte is van de omstandigheden. Hierdoor krijgt de advocaat informatie vooraf waarvan de (anderstalige) verdachte vaak niet eens van op de hoogte is.

<u>Advocaat</u>*: "Poolse jongen verdacht van diefstal van een lokfiets, maar dan kom je er in zo'n gesprek absoluut niet uit, eh, sowieso kom je er dan niet achter dat het om een lokfiets gaat. Want die jongen zelf weet dat niet. En als het al hem is verteld eh, na zijn aanhouding of wat dan ook, dan zegt waarschijnlijk het hele ding lokfiets zegt hem niks".*

In Oost-Nederland werken advocaten met de bestandenpostbus. Om informatie van de ketenpartners te krijgen, loggen zij hierop in. In de praktijk blijkt het langer dan de afgesproken 45 minuten te duren voordat de bestanden in de bestandenpostbus zitten. In Oost-Nederland is er, in tegenstelling tot Midden-Nederland en Rotterdam, bewust voor gekozen om informatie zoveel mogelijk al aan de voorkant van het proces te delen met de advocatuur. Dit was een eigen keuze van Oost-Nederland, die niet in het oorspronkelijk 'ontwerp' van de pilot zat. In de reguliere ZSM-werkwijze hebben advocaten bij het eerste consult alleen de beschikking over het meldingsformulier van de RvR. De constatering dat advocaten vinden dat ze maar beperkt informatie krijgen voorafgaand aan het eerste consult is een gegeven, maar heeft niet alleen maar betrekking op de pilot. Interessant in Oost-Nederland is dat men juist dit punt heeft willen versterken, maar dat dit onder druk van de tijd niet altijd succesvol is. Indien de informatie niet beschikbaar is geven 4 respondenten aan de afweging te maken om het consult te beginnen zonder informatie hoewel het vaak om essentiële informatie gaat voor het houden van het consult.

<u>Advocaat</u>*: "Soms duurt het gewoon echt veel te lang. Ze moeten binnen 3 kwartier aangeven en na 3 kwartier tot een uur ga je bellen, van eh, waar blijft het? En dan blijkt het weer niet klaar, of hebben ze het niet of is die zaak niet aangemeld, of weet ik wat er allemaal voor redenen zijn. En dan word je op een gegeven moment soms wel gebeld door de politie van eh, ja, je wilt maar beginnen, ja die afweging moet je dan maken, van ga ik dan toch zonder info aan de gang?".*

De informatiedeling via de bestandenpostbus kan gevoelig liggen met betrekking tot privacy. Iedereen is geautoriseerd en iedereen heeft lees- en schrijfrechten. De bestandenpostbus is technisch stabiel en gebruiksvriendelijk. Toch wordt in de praktijk door sommige KPC's een papieren dossier opgemaakt en bij de advocaat langsgebracht. Dit heeft deels te maken met persoonlijke voorkeuren en deels wordt dit ingegeven omdat op ZSM sowieso (nog) met papieren dossiers wordt gewerkt. In Rotterdam en Midden-Nederland krijgen advocaten de werkmap fysiek aangeleverd.

In het algemeen geven de advocaten in de interviews aan dat de informatie niet altijd juist is, en regelmatig onvolledig is of niet tijdig is ingevuld door politie. Veelal hebben de advocaten – naar eigen zeggen - ten tijde van het eerste consult nog geen inhoudelijke informatie ontvangen over de

zaak van de verdachte. Naast de werkmap ervaren de advocaten de informatie-uitwisseling met OM over de afdoeningsbeslissing nog als onvoldoende. Er is meer behoefte aan overleg en advies. De terugkoppeling tussen OvJ en advocaat heeft effect op de doorlooptijden en de 6-uurstermijn wordt door de advocaten als belangrijkste factor gezien waardoor er geen tijd voor overleg is over een voorgenomen afdoeningsbeslissing. Het OM had met de pilot verwacht dat er door advocaten meer gebruik gemaakt zou worden van de onderhandelingsruimte bij een afdoeningsbeslissing. In de praktijk blijkt dat hier niet veel gebruik van wordt gemaakt. Juist in het ZSM-proces kan er volgens de OvJ's beter overlegd worden over de persoonlijke omstandigheden van de verdachte, hoewel het OM zich wel aan de richtlijnen moet houden. Het overleg is een belangrijk uitgangspunt van de pilot waarbij de aanname is dat bij een betere interventie de afdoening eerder door de verdachte wordt geaccepteerd. Met het gegeven dat het overleg niet veel plaatsvindt moet worden geconstateerd dat de aanname niet kan worden gevalideerd.

In Midden-Nederland en Rotterdam moesten advocaten wennen aan de faciliteiten en samenwerking met OM en politie. Bij de aanvang van de pilot heeft de werkinstructie veel tijd gekost (videoverbinding, tolken, facilitaire zaken, procedures). Het heeft een periode geduurd voordat het bij iedereen was ingesleten. Omdat in de regio Rotterdam de advocaat niet vaak piketdienst heeft, bouwt deze groep minder ervaring op met de nieuwe werkwijze in het algemeen en in de relatie met het OM in het bijzonder. In Midden-Nederland, waar men met een kleine poule advocaten werkt, is men juist erg tevreden over de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen advocaten en officieren van justitie die zijn ontstaan door het frequente contact en de open houding van beide partijen. De aanwezigheid van de advocaat maakt het de OvJ mogelijk meer maatwerk te leveren, wat als positief wordt ervaren.

In alle regio's wordt er met twee diensten van het OM gewerkt waardoor de advocaat met twee verschillende OvJ's te maken heeft. In de pilotgebieden is er wel een trend duidelijk dat er meer uitwisseling plaatsvindt dan voorheen. In de referentieregio wordt er helemaal niet actief geïnformeerd over de afdoening door het OM.

<u>Advocaat</u>: "*Ik heb één keer…, nou misschien twee keer, geadviseerd voordat werd aangekondigd dat een strafbeschikking zou worden uitgereikt. Verder nooit meer. Maar misschien zijn er in die zaken strafbeschikkingen af, of zijn er in zaken strafbeschikkingen ook gegeven in zaken waarin, waar of ik nooit meer iets heb gehoord….Maar mijn idee is dat er gewoon geen tijd voor is. Bovendien in Utrecht werken de officiers van justitie in twee shifts, dus ik krijg met twee officieren van justitie te maken, dat kan ermee te maken hebben. En bovendien, ja in één dag, de boel afdoen en dan nog eens voorafgaand die advocaat naar boven laten komen, om nog eens met die cliënt te kletsen over een voorgenomen afdoeningsbeslissing, dan nog een consultatie en dan nog een beslissing nemen, dat past niet in die dag".*

De pilot heeft invloed gehad op de voorkant van het proces, waarbij informatie-uitwisseling plaatsvindt ter voorbereiding op het consult, hoewel deze informatie nog vaak onvolledig is en niet op tijd beschikbaar wordt gesteld. De uitwisseling tussen advocaten en OM over de voorgenomen afdoeningsbeslissing werd tijdens de pilot nauwelijks benut.

5.2.5.2. Conclusie

De mogelijkheid voor informatie-uitwisseling in een vroegtijdig stadium is een goede ontwikkeling. In de praktijk blijkt de uitwerking hiervan nog niet goed door onvolledige- of niet tijdig beschikbare dossiers om het eerste consult inhoudelijk goed vorm te geven. De ruimte voor overleg over de voorgenomen afdoeningsbeslissing wordt door advocaten en OM niet benut omdat de 6-uurs termijn onder druk staat. Waar er wordt gewerkt met een kleine groep van piketadvocaten is er sprake van een goede relatie met het OM, wat de informatie-uitwisseling bevordert.

5.3. Thema 3: onderzoeksvragen kosten

Tabel 16: onderzoeksvragen kosten

Vraag in startnotitie	Deelvragen
5.3.1. Kosten	a. Wat zijn de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand samenhangend met deze werkwijze? b. Hoe lang zijn advocaten op locatie in verhouding met vergoeding? c. Wat zijn de kosten voor politie en OM, samenhangend met deze werkwijze? d. Wat zijn de ketenbrede (kosten)effecten van de nieuwe werkwijze en de mogelijke baten?

Het onderzoek naar de kosten van de pilot en de pilotwerkwijze richtte zich op een aantal deelonderwerpen: de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand, de verhouding tussen de tijdsbesteding en vergoeding van de advocaten, de kosten voor politie, RvR en OM (incidenteel en structureel), en de duur van consultatie- en vervolgbijstand. De duur van consulten wordt niet vastgelegd in de systemen van OM, politie en RvR en is ook niet handmatig bijgehouden in het kader van het onderzoek. De overige onderwerpen worden onderstaand besproken. Hiervoor wordt geput uit de declaraties van de advocatuur, de Business case ZSM en Rechtsbijstand en de overzichten van de incidentele en structurele kosten van de politie en de RvR.

5.3.1. Kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand

De 14 geïnterviewde advocaten zijn in het algemeen ontevreden over de vergoeding per verrichting, ook al wordt deze aangevuld met de garantievergoeding. In de regio Rotterdam is het meerdere malen voorgekomen dat de piketadvocaat niet aanwezig was op de ZSM-locatie tijdens piketdiensten. Dit kan volgens de lokale Orde van Advocaten de onvrede met de vergoedingen aangeven. Ondanks deze onvrede heeft er maar 1 advocaat zich afgemeld voor de piketdienst. Als de piketadvocaat niet aanwezig is heeft dit direct gevolgen voor de rechtsbescherming. De verdachte wordt zonder eerste consult verhoord. De advocaten in Oost-Nederland zijn het meest tevreden over de vergoedingen omdat zij op kantoor blijven, hun dagelijkse werk gewoon doorgaat en toch een minimale garantievergoeding krijgen:

Advocaat Rotterdam: "*Het is belachelijk dat er zo weinig betaald wordt. Het klopt ook symbolisch niet. Als advocaten zo belangrijk zijn voor de rechtsstaat, dan moet de rechtsstaat hiervoor ook geld betalen. Eigenlijk zouden wij met z'n allen moeten zeggen, dat wij dit niet doen.*"

"Zeker nu er slechts sprake is van verrichtingenvergoeding en niet voor aanwezigheid. Meer en meer advocaten haken op die wijze af en het zet de kwaliteit onder druk".

Het volgende citaat laat ook zien dat deze manier van rechtsbijstand ook klanten oplevert in een latere fase: *"Ja, het hangt er een beetje vanaf wat je eraan overhoudt op zo'n dag. Als je toevallig een goede dag hebt en je houdt er een paar politierechterzittingen aan over of voorgeleidingen, ja dan maakt het, dan is het natuurlijk een prima vergoeding".*

Voor de analyse van de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand hebben de onderzoekers een samenvatting ontvangen van de RvR van de declaraties die door de advocatuur voor de pilot zijn ingediend.

De totale kosten gemoeid met gesubsidieerde rechtsbijstand zijn in tabel 17 uiteengezet, opgesplitst naar piketadvocaten en voorkeursadvocaten.[34] Het is relevant te weten wat de verhouding is tussen diensten op werkdagen en diensten op weekend/feestdagen, om twee redenen: 1) de extra toeslag

[34] De formulieren verschillen en daarmee ook de aangeleverde informatie.

die advocaten krijgen ongeacht type advocaat en 2) het moeilijker bereiken van de voorkeursadvocaat in het weekend/feestdagen en de samenhangende kosten daarmee. Uit een aanvullende analyse op de verhouding tussen het aantal diensten doordeweeks en het aantal diensten in een weekend of feestdag blijkt dat gemiddeld ongeveer 32% van de piketdiensten in een weekend of feestdag plaatsvindt. Dit is consistent over de verschillende regio's. Bij de voorkeursadvocaten vond ongeveer 19% van de consulten plaats in een weekend of feestdag. Ook dit is consistent over de verschillende regio's. De aanvullende vergoeding die met deze diensten gepaard gaat is in totaal € 37.657,01 voor piketadvocaten en € 1.554,66 voor voorkeursadvocaten. Verder blijkt uit de analyse dat er gemiddeld nog geen consult per dienstuur gegeven wordt; met gemiddeld 0,58 consulten per uur zit de piketadvocaat dichter bij gemiddeld één consult elke twee uur. Wanneer dit bezien wordt in het kader van de instroomgegevens blijkt dat de rechtsbijstand een kwestie is van rennen en stilstaan, waarbij het merendeel van de consulten in de ochtenduren plaatsvindt en het vervolgens erg rustig is (waardoor het gemiddeld aantal consulten per uur laag ligt). Ten slotte blijkt dat over de gehele pilot genomen voornamelijk gedeclareerd wordt op basis van de garantieregeling, en niet op basis van de verrichtingen: in slechts 10% van de piketdiensten is de declaratie gebaseerd op de verrichtingen. De declaratie o.b.v. verrichtingen is aangevuld met een beroep op de garantieregeling tot een gemiddelde van 0,5 punt per uur.

Tabel 17. Overzicht van de totale kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand binnen de pilot

Piket advocaten						
	Aantal eerste consult	Aantal tweede consult	Aantal IVS*	Kilometers	Aandeel weekend of feestdag	Aantal eerste consult/uur
november	628	103	41	2208,2	28,13%	0,56
december	779	144	20	2634,3	31,78%	0,52
januari	889	93	11	2809,2	35,71%	0,57
februari	909	92	25	2075,1	31,10%	0,63
maart	888	110	21	2188,6	28,29%	0,61
april	771	81	20	2139,2	33,15%	0,58
Totaal	4864	623	138	14054,6	31,52%	0,58

	Vergoeding eerste consult	Vergoeding tweede consult	Vergoeding* IVS	Vergoeding kilometers	toeslag vergoeding	Vergoeding verrichtingen	Vergoeding beschikbaarheid	Uitbetaalde vergoeding	Aanvulling garantie-regeling	totaal declaratie (incl. Btw)	Aandeel uitbetaling verrichting
november	€ 23.497,65	€ 5.456,94	€ 3.258,27	€ 817,03	€ 5.113,20	€ 28.954,59	€ 59.840,91	€ 62.565,13	€ 33.610,54	€ 86.821,67	12,50%
december	€ 28.707,67	€ 7.629,12	€ 1.589,40	€ 974,69	€ 6.658,95	€ 36.336,79	€ 79.284,57	€ 81.858,31	€ 45.521,52	€ 108.284,90	8,88%
januari	€ 32.829,64	€ 4.947,60	€ 877,80	€ 1.039,40	€ 7.478,34	€ 37.777,24	€ 82.752,60	€ 84.662,48	€ 46.885,24	€ 113.327,57	8,04%
februari	€ 33.159,16	€ 4.858,61	€ 1.980,19	€ 767,79	€ 6.203,92	€ 38.017,77	€ 75.777,17	€ 78.804,00	€ 40.786,23	€ 104.076,23	11,96%
maart	€ 32.272,32	€ 5.808,71	€ 1.663,36	€ 809,78	€ 5.897,87	€ 38.081,03	€ 77.069,29	€ 79.519,46	€ 41.438,43	€ 104.526,59	10,73%
april	€ 28.020,41	€ 4.277,36	€ 1.584,15	€ 791,50	€ 6.304,73	€ 32.297,77	€ 69.755,82	€ 71.819,42	€ 39.521,65	€ 96.063,05	9,94%
Totaal	€ 178.486,85	€ 32.978,34	€ 10.953,17	€ 5.200,20	€ 37.657,01	€ 211.465,19	€ 444.480,36	€ 459.228,80	€ 247.763,61	€ 613.100,01	10,23%

Voorkeurs-advocaten				
	Aantal eerste consult	Aantal tweede consult	Kilometers	Aandeel weekend of feestdag
november	18	1	46	20,00%
december	46	2	60	25,00%
januari	29	2	55	16,67%
februari	43	5	20	18,75%
maart	37	2	45	0,00%
april	72	4	115,6	28,57%
Totaal	245	16	341,6	18,60%

	Vergoeding eerste consult	Vergoeding tweede consult	Vergoeding kilometers	toeslag vergoeding	Vergoeding verrichtingen	totaal declaratie (incl. Btw)
november	€ 1.430,46	€ 52,98	€ 17,02	€ 152,32	€ 1.483,44	€ 1.999,87
december	€ 3.655,62	€ 105,96	€ 22,20	€ 503,32	€ 3.761,58	€ 5.187,40
januari	€ 2.314,20	€ 106,40	€ 20,35	€ 179,55	€ 2.420,60	€ 3.170,83
februari	€ 3.407,73	€ 264,43	€ 7,40	€ 184,82	€ 3.672,16	€ 4.675,88
maart	€ 2.930,70	€ 105,62	€ 16,65	€ 0,00	€ 3.036,32	€ 3.694,07
april	€ 5.702,97	€ 211,23	€ 42,77	€ 534,65	€ 5.914,20	€ 7.854,85
Totaal	€ 19.441,68	€ 846,62	€ 126,39	€ 1.554,66	€ 20.288,30	€ 26.582,90

Bron: Declaratiegegevens Raad voor Rechtsbijstand.
*Uit een terugkoppeling met de leverancier (RvR) blijkt dat de advocaten de keuze kregen of ze IVS op het reguliere formulier of het pilotformulier invullen. Het betreft hier dan ook een onderschatting waarvan de omvang onduidelijk is.

De kosten gemoeid met gesubsidieerde rechtsbijstand in Oost-Nederland zijn in tabel 18 uiteengezet, opgesplitst naar piketadvocaten en voorkeursadvocaten.[35] Uit een aanvullende analyse op de verhouding tussen het aantal diensten doordeweeks en het aantal diensten in een weekend of feestdag blijkt dat in Oost-Nederland gemiddeld 32% van de piketdiensten in een weekend- of feestdag plaatsvindt. Bij de voorkeursadvocaten vond ongeveer 19% van de consulten plaats in een weekend of feestdag. De aanvullende vergoeding die met deze diensten gepaard gaat is in totaal € 17.072,98 voor piketadvocaten en € 874,79 voor voorkeursadvocaten. Verder blijkt uit de analyse dat er gemiddeld nog geen consult per dienst uur gegeven wordt; met gemiddeld 0,34 consulten per uur zit de piketadvocaat dichter bij gemiddeld één consult elke drie uur. Dit is aanzienlijk minder dan in de andere regio's. Wanneer dit bezien wordt in het kader van de instroomgegevens blijkt dat het merendeel van de consulten in de ochtenduren plaatsvindt en het vervolgens erg rustig is (waardoor het gemiddeld aantal consulten per uur laag ligt). Ten slotte blijkt dat in Oost-Nederland in hoge mate gedeclareerd wordt op basis van de garantieregeling, en niet op basis van de verrichtingen: in nog geen 3% van de piketdiensten is de declaratie gebaseerd op de verrichtingen.

Tabel 18. Overzicht van de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand in Oost-Nederland

Piket advocaten						
	Aantal eerste consult	Aantal tweede consult	Aantal IVS*	Kilometers	Aandeel weekend of feestdag	Aantal eerste consult/uur
november	163	22	0	77,2	26,44%	0,33
december	246	34	1	0	30,40%	0,34
januari	266	33	1	73,2	37,88%	0,35
februari	237	17	1	177	32,56%	0,32
maart	259	25	3	37,2	26,89%	0,37

[35] De formulieren verschillen en daarmee ook de aangeleverde informatie.

april	213	15	3	68,6	33,33%	0,34
Totaal	1384	146	9	433,2	31,56%	0,34

	Vergoeding eerste consult	Vergoeding tweede consult	Vergoeding* IVS	Vergoeding kilometers	toeslag vergoeding	Vergoeding verrichtingen	Vergoeding beschikbaarheid	Uitbetaalde vergoeding	Aanvulling garantie-regeling	totaal declaratie (incl. Btw)	Aandeel uitbetaling verrichting
november	€ 6.259,05	€ 1.165,56	€ 0,00	€ 28,56	€ 1.708,65	€ 7.424,61	€ 25.907,22	€ 25.949,60	€ 18.524,99	€ 33.500,81	1,15%
december	€ 9.021,44	€ 1.801,32	€ 79,47	€ 0,00	€ 3.092,78	€ 10.822,76	€ 38.039,64	€ 38.807,85	€ 27.985,09	€ 50.699,40	1,60%
januari	€ 9.761,08	€ 1.755,60	€ 79,80	€ 27,08	€ 3.839,98	€ 11.516,68	€ 40.325,60	€ 40.894,84	€ 29.378,16	€ 54.258,59	3,79%
februari	€ 8.889,64	€ 897,74	€ 79,21	€ 65,49	€ 2.937,69	€ 9.787,38	€ 38.529,02	€ 38.639,91	€ 28.852,53	€ 50.388,21	1,55%
maart	€ 9.200,73	€ 1.320,17	€ 237,62	€ 13,76	€ 2.505,09	€ 10.520,90	€ 36.858,14	€ 37.159,12	€ 26.638,22	€ 48.010,41	2,52%
april	€ 7.736,92	€ 792,13	€ 237,62	€ 25,38	€ 2.988,79	€ 8.529,05	€ 33.399,38	€ 33.620,12	€ 25.091,07	€ 44.327,55	4,76%
Totaal	€ 50.868,86	€ 7.732,52	€ 713,72	€ 160,28	€ 17.072,98	€ 58.601,38	€ 213.059,00	€ 215.071,44	€ 156.470,06	€ 281.184,98	2,58%

Voorkeurs-advocaten				
	Aantal eerste consult	**Aantal tweede consult**	**Kilometers**	**Aandeel weekend of feestdag**
november	17	1	46	22,22%
december	34	2	40	28,57%
januari	24	2	0	18,75%
februari	17	2	0	10,00%
maart	6	0	0	0,00%
april	5	0	0	20,00%
Totaal	103	7	86	18,64%

	Vergoeding eerste consult	Vergoeding tweede consult	Vergoeding kilometers	toeslag vergoeding	Vergoeding verrichtingen	totaal declaratie (incl. Btw)
november	€ 1.350,99	€ 52,98	€ 17,02	€ 152,32	€ 1.403,97	€ 1.903,71
december	€ 2.701,98	€ 105,96	€ 14,80	€ 503,32	€ 2.807,94	€ 4.024,55
januari	€ 1.915,20	€ 106,40	€ 0,00	€ 179,55	€ 2.021,60	€ 2.663,41
februari	€ 1.348,32	€ 106,01	€ 0,00	€ 19,80	€ 1.454,33	€ 1.783,67
maart	€ 475,26	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 475,26	€ 575,05
april	€ 396,05	€ 0,00	€ 0,00	€ 19,80	€ 396,05	€ 503,16
Totaal	€ 8.187,80	€ 371,35	€ 31,82	€ 874,79	€ 8.559,15	**€ 11.453,55**

Bron: Declaratiegegevens Raad voor Rechtsbijstand.

*Uit een terugkoppeling met de leverancier (RvR) blijkt dat de advocaten de keuze kregen of ze IVS op het reguliere formulier of het pilotformulier invullen. Het betreft hier dan ook een onderschatting waarvan de omvang onduidelijk is.

De kosten gemoeid met gesubsidieerde rechtsbijstand in Midden-Nederland zijn in tabel 19 uiteengezet. In Midden-Nederland zijn geen declaraties beschikbaar van voorkeursadvocaten aangezien deze niet op de pilotformulieren geregistreerd zijn. Uit een aanvullende analyse op de verhouding tussen het aantal diensten doordeweeks en het aantal diensten in een weekend of feestdag blijkt dat in Midden-Nederland gemiddeld 31% van de piketdiensten in een weekend of feestdag plaatsvindt. De aanvullende vergoeding die met deze diensten gepaard gaat is in totaal € 9.640,65 voor piketadvocaten. Verder blijkt uit de analyse dat er gemiddeld nog geen consult per dienst uur gegeven wordt; met gemiddeld 0,63 consulten per uur. Dit is meer dan in de Oost-Nederland, maar minder dan in Rotterdam. Ook voor Midden-Nederland geldt dat het merendeel van de consulten in de ochtend gegeven wordt, wat inhoudt dat het de rest van de dag gemiddeld rustiger is om te komen tot minder dan een consult per uur gemiddeld. Ten slotte blijkt dat ook in Midden-Nederland in hoge mate gedeclareerd wordt op basis van de garantieregeling, en niet op basis van de verrichtingen: in nog geen 3% van de piketdiensten is de declaratie gebaseerd op de verrichtingen.

Tabel 19. Overzicht van de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand in Midden-Nederland

Piket advocaten											
	Aantal eerste consult	**Aantal tweede consult**	**Aantal IVS***	**Kilometers**	**Aandeel weekend of feestdag**	**Aantal eerste consult/uur**					
november	162	25	0	1262,6	32,14%	0,45					
december	198	41	0	1199,3	32,26%	0,49					
januari	295	20	0	1335	30,30%	0,69					
februari	284	30	4	828	31,03%	0,75					
maart	283	27	0	1249	28,13%	0,69					
april	267	28	0	1059	30,00%	0,68					
Totaal	1489	171	4	6932,9	30,60%	0,63					
	Vergoeding eerste consult	**Vergoeding tweede consult**	**Vergoeding* IVS**	**Vergoeding kilometers**	**toeslag vergoeding**	**Vergoeding verrichtingen**	**Vergoeding beschikbaarheid**	**Uitbetaalde vergoeding**	**Aanvulling garantie-regeling**	**totaal declaratie (incl. Btw)**	**Aandeel uitbetaling verrichting**
november	€ 6.189,12	€ 1.324,50	€ 0,00	€ 467,16	€ 1.523,22	€ 7.513,62	€ 19.072,80	€ 19.072,80	€ 11.559,18	€ 25.486,45	0,00%
december	€ 7.238,12	€ 2.172,18	€ 0,00	€ 443,74	€ 1.721,90	€ 9.410,30	€ 21.350,94	€ 21.362,60	€ 11.952,30	€ 28.469,17	3,23%
januari	€ 10.919,82	€ 1.064,00	€ 0,00	€ 493,95	€ 1.740,71	€ 11.983,82	€ 22.822,80	€ 22.869,62	€ 10.885,80	€ 30.376,21	3,03%
februari	€ 10.252,53	€ 1.584,58	€ 316,83	€ 306,36	€ 1.565,66	€ 11.837,11	€ 19.917,89	€ 20.037,22	€ 8.200,11	€ 26.510,21	3,45%
maart	€ 10.455,39	€ 1.425,77	€ 0,00	€ 462,13	€ 1.544,58	€ 11.881,16	€ 21.650,21	€ 22.012,45	€ 10.131,29	€ 29.063,20	6,25%
april	€ 9.793,24	€ 1.478,60	€ 0,00	€ 391,83	€ 1.544,58	€ 11.271,84	€ 20.594,10	€ 20.594,10	€ 9.322,26	€ 27.261,93	0,00%
Totaal	€ 54.848,22	€ 9.049,63	€ 316,83	€ 2.565,17	€ 9.640,65	€ 63.897,85	€ 125.408,74	€ 125.948,79	€ 62.050,94	€ 167.167,17	2,73%

Bron: Declaratiegegevens Raad voor Rechtsbijstand.

*Uit een terugkoppeling met de leverancier (RvR) blijkt dat de advocaten de keuze kregen of ze IVS op het reguliere formulier of het pilotformulier invullen. Het betreft hier dan ook een onderschatting waarvan de omvang onduidelijk is.

De kosten gemoeid met gesubsidieerde rechtsbijstand in Rotterdam zijn in tabel 20 uiteengezet, opgesplitst naar piketadvocaten en voorkeursadvocaten.[36] Uit een aanvullende analyse op de verhouding tussen het aantal diensten doordeweeks en het aantal diensten in een weekend of feestdag blijkt dat ook in Rotterdam ongeveer 32% van de piketdiensten in een weekend of feestdag plaats vindt. De aanvullende vergoeding die met deze diensten gepaard gaat is in totaal € 10.943,38 voor piketadvocaten en € 679,87 voor de voorkeursadvocaten. Verder blijkt uit de analyse dat er gemiddeld ongeveer één consult per uur gegeven wordt, wat aanzienlijk meer is dan in Oost-Nederland (met gemiddeld een consult elke 3 uur) of Midden-Nederland (met gemiddeld 0,63 consulten per uur). Dit houdt in dat de gemiddelde werklast per uur in Rotterdam het hoogste is. Ook voor Midden-Nederland geldt dat het merendeel van de consulten in de ochtend gegeven wordt. Doordat in Rotterdam relatief meer consulten per uur gegeven worden, wordt ook vaker de vergoeding voor de verrichtingen uitbetaald: in ongeveer 32% van de diensten. Ook in Rotterdam staat de vergoeding voor de verrichtingen echter niet in verhouding tot de tijdsbesteding in ongeveer 68% van de diensten, waardoor met de aanvullende garantieregeling in totaal € 29.242,61 gemoeid is.

Tabel 20. Overzicht van de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand in Rotterdam

Piket advocaten											
	Aantal eerste consult	**Aantal tweede consult**	**Aantal IVS***	**Kilometers**	**Aandeel weekend of feestdag**	**Aantal eerste consult/uur**					
november	303	56	41	868,4	28,89%	1,08					
december	335	69	19	1435	34,48%	0,89					
januari	328	40	10	1401	33,90%	0,89					
februari	388	45	20	1070,1	27,45%	1,18					
maart	346	58	18	902,4	31,48%	0,98					
april	291	38	17	1011,6	34,78%	0,97					
Totaal	1991	306	125	6688,5	31,95%	0,99					
	Vergoeding eerste consult	**Vergoeding tweede consult**	**Vergoeding* IVS**	**Vergoeding kilometers**	**toeslag vergoeding**	**Vergoeding verrichtingen**	**Vergoeding beschikbaarheid**	**Uitbetaalde vergoeding**	**Aanvulling garantie-regeling**	**totaal declaratie (incl. Btw)**	**Aandeel uitbetaling verrichting**
november	€ 11.049,48	€ 2.966,88	€ 3.258,27	€ 321,31	€ 1.881,33	€ 14.016,36	€ 14.860,89	€ 17.542,73	€ 3.526,37	€ 27.834,41	42,22%
december	€ 12.448,11	€ 3.655,62	€ 1.509,93	€ 530,95	€ 1.844,27	€ 16.103,73	€ 19.893,99	€ 21.687,86	€ 5.584,13	€ 29.116,33	27,59%
januari	€ 12.148,74	€ 2.128,00	€ 798,00	€ 518,37	€ 1.897,65	€ 14.276,74	€ 19.604,20	€ 20.898,02	€ 6.621,28	€ 28.692,77	20,34%
februari	€ 14.016,99	€ 2.376,29	€ 1.584,15	€ 395,94	€ 1.700,57	€ 16.393,28	€ 17.330,26	€ 20.126,87	€ 3.733,59	€ 27.177,81	43,14%
maart	€ 12.616,20	€ 3.062,77	€ 1.425,74	€ 333,89	€ 1.848,20	€ 15.678,97	€ 18.560,94	€ 20.347,89	€ 4.668,92	€ 27.452,97	31,48%
april	€ 10.490,25	€ 2.006,63	€ 1.346,53	€ 374,29	€ 1.771,36	€ 12.496,88	€ 15.762,34	€ 17.605,20	€ 5.108,32	€ 24.473,57	28,26%
Totaal	€ 72.769,77	€ 16.196,19	€ 9.922,61	€ 2.474,75	€ 10.943,38	€ 88.965,96	€ 106.012,62	€ 118.208,57	€ 29.242,61	€ 164.747,86	31,63%

[36] De formulieren verschillen en daarmee ook de aangeleverde informatie.

Voorkeurs-advocaten				
	Aantal eerste consult	Aantal tweede consult	Kilometers	Aandeel weekend of feestdag
november	1	0	0	0,00%
december	12	0	20	0,00%
januari	5	0	55	0,00%
februari	26	3	20	33,33%
maart	31	2	45	0,00%
april	67	4	115,6	33,33%
Totaal	142	9	255,6	18,52%

	Vergoeding eerste consult	Vergoeding tweede consult	Vergoeding kilometers	toeslag vergoeding	Vergoeding verrichtingen	totaal declaratie (incl. Btw)
november	€ 79,47	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 79,47	€ 96,16
december	€ 953,64	€ 0,00	€ 7,40	€ 0,00	€ 953,64	€ 1.162,85
januari	€ 399,00	€ 0,00	€ 20,35	€ 0,00	€ 399,00	€ 507,42
februari	€ 2.059,41	€ 158,42	€ 7,40	€ 165,02	€ 2.217,83	€ 2.892,21
maart	€ 2.455,44	€ 105,62	€ 16,65	€ 0,00	€ 2.561,06	€ 3.119,02
april	€ 5.306,92	€ 211,23	€ 42,77	€ 514,85	€ 5.518,15	€ 7.351,69
Totaal	€ 11.253,88	€ 475,27	€ 94,57	€ 679,87	€ 11.729,15	€ 15.129,35

Bron: Declaratiegegevens Raad voor Rechtsbijstand.

*Uit een terugkoppeling met de leverancier (RvR) blijkt dat de advocaten de keuze kregen of ze IVS op het reguliere formulier of het pilotformulier invullen. Het betreft hier dan ook een onderschatting waarvan de omvang onduidelijk is.

5.3.2. Incidentele en structurele kosten voor politie, OM en Raad voor Rechtsbijstand

Het tweede deel van de analyse van de kosten van de pilotwerkwijze ZSM heeft betrekking op de incidentele en structurele kosten die gemaakt zijn door de politie, OM en RvR.

Op basis van een overzicht van de politie hebben we een overzicht ontvangen van 1) de incidentele kosten die gemaakt zijn door de politie en de RvR, 2) de capaciteit die door de politie gestoken is in de bedrijfsvoering van de pilot ZSM, en 3) we kunnen uiteraard de aannames die in de Business case ZSM en Rechtsbijstand gemaakt zijn m.b.t. de verdachtenstroom en werkzaamheden van OM vergelijken met de geconstateerde waarden. Deze kosten worden onderstaand samengevat. Zie voor een samenvatting van de incidentele kosten voor politie en RvR tabel 21.

Tabel 21. Incidentele kosten gemaakt voor de pilot door politie en Raad voor Rechtsbijstand

Partij/locatie	Begroot in BC	Omschrijving kostenpost	Werkelijke uitgaven	Verdere prognose	Balans
Raad voor Rechtsbijstand	€ 25.289,00	• Aanpassing piket software	Geen wijzigingen	-	+ € 25.289,00
Pilotgebied Midden-NL	€ 52.750,00	• Locatie Kroonstraat advocaten • Locatie Almere-Stad bouwkundig/installatie- en randapparatuur • Locatie Lelystad bouwkundig/installatie- en randapparatuur	€ 38.000,00	-	+ € 16.750,00
Pilotgebied Oost-NL	€ 24.438,00	• Aanschaf 6 tablets • Dataverkeer • Jabber accounts • Aanpassingen	€ 32.820,00	€ 9.075,00	- € 17.457,00
Pilotgebied Rotterdam	€ 38.460,00	• Huur Marconistraat advocatenruimte • Aanpassingskosten Marconistraat • Locatie Spijkenisse bouwkundig/installatie- en randapparatuur • Locatie Dordrecht bouwkundig/installatie- en randapparatuur	€ 35.700,00	-	+ € 2.760,00
Post onvoorzien	€ 7.063,00	• Aanschaf afdeling Beeldspraak • Honoraria advies • Inrichting algemeen • Algemene kosten	€ 25.650,00	-	- € 18.587,00
Totaal begroot	€ 150.000,00	Totaal uitgaven	€ 132.170,00	€ 9.075,00	**€ 8.755,00**

Bron: Interne communicatie met afdeling programmamanagement Nationale Politie.

Uit tabel 21 blijkt dat er in totaal € 150.000 begroot is voor de incidentele kosten (aanpassingen en aankopen) voor de pilot ZSM en Rechtsbijstand door politie en RvR. Van dit budget is € 8.755,00 over. Daarmee is de pilot binnen de begroting gebleven.

Hoewel er geen onderzoeksvragen opgenomen zijn over de capacitaire begeleiding van de pilot ZSM en Rechtsbijstand hebben we in dit hoofdstuk toch een overzicht opgenomen van de deze capaciteitsbesteding om een verdiepend inzicht te geven hierover. Zie voor een overzicht van de capaciteit die door de politie gestoken is in de bedrijfsvoering van de pilot tabel 22.

Tabel 22. Overzicht van de politie inzet bedrijfsvoering pilot ZSM

Bedrijfsvoering	Uren inzet	Activiteit
Projectleider Oost-Nederland	60	Voorbereiding en begeleiding
Projectleider Midden-Nederland	60	Voorbereiding en begeleiding
Projectleider Rotterdam	60	Voorbereiding en begeleiding
Projectleider Huisvesting	100	Administratie, schouw en oplevering
Facilitaire dienst	40	Uitvoering op locatie
IM	50	Advies, voorbereiding, inrichting, ICT-ondersteuning (storing, instructie etc.)
Beeldspraak	220	Advies, voorbereiding, inrichting tablets
Totaal	**590**	

Bron: Interne communicatie met afdeling programmamanagement nationale politie.

Ten slotte kunnen de aannames die in de Business case ZSM en Rechtsbijstand gedaan zijn om de financiële consequenties van de realisatie van de geadviseerde werkwijze inzichtelijk te maken afgezet worden tegen de geconstateerde daadwerkelijke situatie tijdens de pilot. Zie voor een overzicht, afgezet tegen de onderzoeksvragen, tabel 23. Indicatoren die niet gemeten worden zijn aangegeven met oranje en indicatoren die onvoldoende betrouwbaar zijn door de koppeling, zijn aangegeven met rood. Het is belangrijk om op te merken dat niet in wordt gegaan op de generaliseerbaarheid van de kosten van de pilotwerkwijze naar heel Nederland. In overleg met de opdrachtgever is gekozen om de beschouwing te beperken tot de aannames die in de Business case gedaan zijn, en deze voor zover mogelijk te toetsen aan de hand van de beschikbare data. Dat heeft tot gevolg dat er geen uitspraken gedaan worden over eventuele landelijke kosten van de pilotwerkwijze, maar dat de auteurs van de Business case hun aannames bij kunnen stellen aan de hand van de huidige bevindingen voor een update van de verwachte kosten voor de begroting.

Tabel 23. Overzicht van de aannames uit de Business case en de geconstateerde situatie

Onderzoeksvraag	Startsituatie	Verwachting BC	Pilot
Efficiency			
In hoeveel gevallen wenst de verdachte een face-to-face consult	100%	5% (van 99%)	
Is de consultatiebijstand van invloed op het aantal verzetszaken?		-10%	
In hoeveel gevallen wordt door de verdachte verzet aangetekend tegen een door de officier van justitie opgelegde strafbeschikking?	3.198 totaal (landelijk)	2.878 totaal (landelijk)	
Rechtsbescherming			
Hoe vaak doet een verdachte uitdrukkelijk afstand van zijn recht op consultatiebijstand ten overstaan van zijn advocaat en waarom?		1%	5%
In hoeveel gevallen wordt er gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot vervolgbijstand in het kader van de afdoeningsbeslissing? (p)	40%	40%	*
Kosten			
Percentage verdachten dat gebruik wil maken van rechtsbijstand 1e consult	28,75%	99%	95%**
Verhouding week-/weekend/feestdag	70%/30%	70%/30%	69%/31%
Aandeel verdachten dat een directe afdoening krijgt	24%	24%	27%***
Kilometerkosten per face-to-face consult	6,75 euro	6,75 euro	

* Hier moet opgemerkt worden dat het gebruik van vervolgbijstand gemeten is aan de hand van de declaraties van de advocatuur. Hieruit bleek dat 12% van de consulten vervolgbijstand betrof. Het is echter niet duidelijk in hoeverre dit een goede proxy is voor het gebruik van vervolgbijstand door verdachten die een eerste consult hebben gehad.

** Ongeveer 5% van de verdachten die een advocaat spraken zag expliciet af van rechtsbijstand. Het aandeel personen dat in de pilotgebieden vanaf november een advocaat spreekt is ongeveer 82%. Wanneer deze twee percentages met elkaar verrekend worden maakt ongeveer 78% van de aangehouden verdachten met de voorgestelde ZSM-werkwijze gebruik van rechtsbijstand in het kader van een 1e consult. Zie hoofdstuk 5.1.4 voor een bespreking.

*** Door de koppeling vanuit RvR-data zijn alleen de afdoeningen bekend van gebruikers van rechtsbijstand. Daarom kan het aandeel verdachten dat een directe afdoening krijgt enkel afgezet worden tegen gebruikers van rechtsbijstand. In hoeverre hierdoor sprake is van een selectiebias is niet duidelijk.

De aanname die gemaakt is in de Business case over hoe vaak een verdachte face-to-face consult wenst, konden niet gecontroleerd worden doordat de politie, OM en RvR niet vastleggen hoe vaak een consult face-to-face plaatsvindt. De aannames omtrent het aantekenen van verzet konden ook niet geverifieerd worden doordat de koppeling met OM-data van onvoldoende kwaliteit was. Zie voor een uitgebreidere beschrijving van deze beperkingen hoofdstuk 4 en bijlage G.

Van de aannames die wel gecontroleerd konden worden bleek het aandeel verdachten dat een directe afdoening krijgt en de verhouding tussen week-/weekend/feestdagen goed te kloppen. Waar echter onvoldoende rekening mee is gehouden is dat de pilot ZSM en Rechtsbijstand niet overal even succesvol is verlopen. In de Business case werd aangenomen dat 100% van de verdachten –zoals afgesproken– een advocaat zouden spreken. Hiervan werd aangenomen dat 1% afstand zou doen van zijn recht op rechtsbijstand en 5% een face-to-face consult zou wensen. Uit de pilot blijkt echter dat niet 100% van de verdachten een advocaat heeft gesproken, maar rond de 82%. In de laatste maand van de pilot varieerde dit percentage van 72% (Oost-Nederland) tot 90% (Midden-Nederland). Verder deed niet 1% expliciet afstand van zijn recht op rechtsbijstand maar 4,53% van de verdachten (gemiddeld genomen in de pilot regio's tussen december en april). Al met al houdt dit in dat minder verdachten rechtsbijstand hebben gekregen dan oorspronkelijk beoogd.

5.3.2.1. Conclusie

De werkwijze met tablets in Oost-Nederland biedt de meeste flexibiliteit omdat de eigen werkzaamheden van de advocaat doorgaan en de verhouding tussen hun verrichtingen en de vergoeding voldoende is. In de overige gebieden zijn de advocaten ontevreden over de verhouding tussen hun verrichtingen en de vergoeding die ze ontvangen.

Uit deze kostenanalyse komt een aantal bevindingen naar voren. Ten eerste blijkt –conform de verwachtingen in de Business case ZSM en Rechtsbijstand – ongeveer 1/3 van de diensten in een weekend of op een feestdag plaats te vinden. Daarmee vormt deze bevinding geen aanleiding om te vermoeden dat de Business case schatting bijgesteld moet worden omdat het een logisch gevolg is van roostering. Verder bevestigen de declaraties met de slechts 0,58 tot 1 declaratie per uur gemiddeld de eerdere bevinding dat het merendeel van de consulten in de ochtenduren plaatsvinden, waardoor hier een risico bestaat op vertraging van de ZSM-procedure, en dat er gemiddeld genomen onvoldoende consulten per uur plaatsvinden om de tijdsbesteding van de advocaten optimaal te benutten. In ongeveer 90% van de diensten was de vergoeding op basis van het aantal beschikbare uren hoger dan de vergoeding op basis van daadwerkelijke verrichtingen. Dit varieerde van 97% in Oost-Nederland en Midden-Nederland tot 68% in Rotterdam. Hoewel in Rotterdam dus meer consulten te verwerken waren in dezelfde tijd, wordt ook daar vaker de beschikbaarheid vergoed. Het verlenen van piketbijstand is met uitzondering van de ochtenduren dan ook niet winstgevend te noemen. Daarbij dient wel te worden genoemd dat de advocaten eigen werkzaamheden kunnen oppakken op momenten van leegloop (indien de wifi werkt) en kunnen de advocaten in Oost-Nederland vanuit eigen kantoor werken. Daarnaast kan een piketconsult leiden tot vervolgwerkzaamheden die ook declarabel zijn, waardoor het ook een vorm van betaalde acquisitie is.

Aangaande de incidentele kosten werd in totaal € 150.000 begroot voor de pilot ZSM en Rechtsbijstand door politie en RvR. Van dit budget is € 8.755,00 over. Daarmee is de pilot binnen de begroten gebleven.

Op basis van de bevindingen moet ten slotte rekening gehouden worden met een lager aantal verdachten dat gebruik maakt van rechtsbijstand dan verwacht door een aantal factoren waardoor verdachten niet in pilot zijn beland (zie hiervoor paragraaf 5.2.1.2.).

6. Samenvatting bevindingen

Het onderzoek heeft de werkwijze ZSM en rechtsbijstand in beeld gebracht en getoetst. De aanleiding hiervoor was om de consequenties van het door de werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand' geadviseerde advies inzichtelijk te maken en af te zetten tegen de reguliere werkwijze van rechtsbijstand. Het onderzoek heeft gekeken naar de feitelijke gevolgen van de werkwijze op de rechtsbescherming van verdachten, de efficiency van het afdoeningsproces en de kosten voor politie, OM en gesubsidieerde rechtsbijstand afgezet tegen de huidige praktijk.

De efficiency van het afdoeningsproces

<u>Gebruik van voorkeursadvocaten</u>

Het gebruik van voorkeursadvocaten is van belang voor de efficiency van het ZSM-proces. Het kost extra tijd indien een verdachte gebruik wilt maken van een voorkeursadvocaat in weekenden en feestdagen, als advocatenkantoren in de regel gesloten zijn, waardoor de 6-uurstermijn onder druk staat. Midden-Nederland lijkt qua doorlooptijd het meest efficiënt omdat verdachten hier verplicht eerst een piketadvocaat spreken. Doordat ze toch al een advocaat spreken is waarschijnlijk de motivatie om langer te wachten op een voorkeursadvocaat kleiner.

<u>Gebruik maken van het recht op een face-to-face consult</u>

Het gebruik van face-to-face consulten is niet cijfermatig onderzocht omdat dit niet wordt vastgelegd. Er wordt voornamelijk gebruik gemaakt van een face-to-face gesprek wanneer de videoverbinding als onvoldoende wordt ervaren, als de psychische gesteldheid van de verdachte dit vereist of als het vertrouwen tussen de advocaat en verdachte onder druk staat. In Oost-Nederland blijken advocaten vaker een face-to-face gesprek te voeren omdat het werken met de videoverbinding tot complicaties leidt dan in Rotterdam en Midden-Nederland.

Verdachten worden niet altijd goed geïnformeerd over de mogelijkheid om een face-to-face gesprek te verzoeken. Over het algemeen accepteren verdachten de videoverbinding, al geven ze aan een persoonlijk gesprek fijner te vinden.

<u>Aantekenen van verzet</u>

De geïnterviewde advocaten hebben weinig ervaring met het aantekenen van verzet: het blijkt binnen de gestelde termijn van 6 uur weinig voor te komen. De verdachte heeft dan ook twee weken de tijd om verzet aan te tekenen. Dit is alleen anders wanneer de verdachte zijn boete direct betaalt en daarmee afstand doet van de mogelijkheid om in verzet te gaan. Wanneer wél verzet aan wordt getekend, blijkt dit voornamelijk te komen doordat de advocaten – wanneer ze rechtsbijstand verlenen – over het algemeen adviseren om niet in te stemmen met een door het OM opgelegde strafbeschikking, omdat dossiers nog niet compleet zijn of omdat ze van mening zijn dat de straf lager uitvalt bij de rechter.

Het was niet mogelijk het aantekenen van verzet cijfermatig te onderzoeken doordat de databestanden geen informatie bevatten van personen die geen rechtsbijstand krijgen en de koppeling met OM-data – de partij die verzet registreert – zeer beperkt geslaagd is. Het is dan ook niet mogelijk om uitspraken te doen over de invloed van consultatiebijstand op het aantekenen van verzet op basis van dit onderzoek.

<u>Instroom in de pilot</u>

In totaal zijn er in de onderzoeksperiode 19.573 verdachten aangehouden binnen de pilot. Van deze verdachten hebben er 14.928 op enig moment tijdens het ZSM-proces gebruik gemaakt van rechtsbijstand. Wanneer het gebruik van rechtsbijstand afgezet wordt tegen het aantal aangehouden

verdachten blijkt dat de instroom vrij stabiel is gebleven in de referentieregio maar aanzienlijk gestegen is in de pilotgebieden. Het spreken van een advocaat bleef in de referentieregio stabiel rond de 65%, maar steeg in de pilotgebieden naar bijna 100% in Rotterdam, 92% in Midden-Nederland en 91% in Oost-Nederland. Het inrichten van een verplicht contactmoment tussen de verdachte en een advocaat voor het eerste verhoor heeft dan ook geleid tot een zeer grote stijging van het aantal verdachten dat met een advocaat heeft gesproken, al is het niet de 100% dekking die voorgenomen was.

Van de 14.928 verdachten stroomden er 4.279 in Oost-Nederland in, 3.048 in Midden-Nederland, 2.720 in Rotterdam en 4.881 in de referentie regio Zeeland/West-Brabant. Ongeveer 2/3 van de meldingen om een advocaat te spreken vonden plaats tussen 18:00 uur 's avonds en 12:00 uur 's middags in (de avond, nacht en ochtenduren). Dat houdt in dat het overgrote deel van de meldingen niet meer wordt uitgemeld door de RvR (na 20.00 uur), wat een grote ophoping in de ochtenduren veroorzaakt. Deze verhouding is vrij consistent tussen de verschillende regio's.

<u>Doorlooptijd van de ZSM-procedure</u>
Vertragingen in het ZSM-proces ontstaan voornamelijk wanneer meldingen worden gemaakt buiten kantoortijden. Hierdoor ontstaat er een piek voor de piketadvocaat in de ochtenduren. Deze piek ontstaat autonoom doordat er in de nacht verdachten worden ingesloten die pas de volgende ochtend worden uitgemeld. Het feit dat de RvR al om 20.00 uur stopt met uitmelden en ZSM pas om 22.00 uur sluit, versterkt dit nog eens maar is niet de enige factor. Ook het inschakelen van de voorkeursadvocaat levert vertraging in het proces op, vooral in het weekend wanneer advocatenkantoren gesloten zijn. Dit is niet zozeer een gevolg van de pilotwerkwijze want het speelt ook in de huidige praktijk. De vertragingen hebben effect op de doorlooptijd en leveren tijdsdruk op voor de 2 uur die toegestaan is voor het inschakelen van de advocaat en leveren van de consultatiebijstand.

<u>Gebruik van tolken</u>
Het gebruik van de tolkentelefoon leidt met de geadviseerde ZSM-werkwijze niet tot andere problemen dan bij de reguliere werkwijze. Alleen in Oost-Nederland worden technische problemen met het gebruik van de tolkentelefoon waardoor er eerder een face-to-face consult plaatsvindt gerapporteerd. Het gebruik van de tolkentelefoon zet in alle regio's de reguliere tijd van 20-30 minuten onder druk.

De rechtsbescherming van de verdachten
<u>Rechtsbijstand</u>
De meeste verdachten blijken gebruik te maken van een eerste consult, ook als ze in eerste instantie geen behoefte hadden aan een consult. Het afstand doen van rechtsbijstand ten overstaan van een advocaat wordt door een klein deel van de verdachten als onnodig oponthoud ervaren. Daarnaast ervaart een aantal hulpofficieren van justitie deze taakverschuiving als een motie van wantrouwen. Uit de interviews blijkt dat de meeste verdachten zich niet bewust zijn van de mogelijkheden - en consequenties van de afdoeningsbeslissing van het OM. Het toegenomen eerste consult in de pilot heeft daarmee een meerwaarde ten opzichte van de reguliere ZSM-werkwijze.

Er zijn nauwelijks ervaringen opgedaan met het krijgen of geven van vervolgbijstand (die geen reguliere bijstand is in het kader van de IVS), het afstand doen van rechtsbijstand, of het terugkomen op de beslissing om geen rechtsbijstand te willen. Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden of de consultatiebijstand verband houdt met de beleving van de verdachte van de bejegening door de ketenpartners.

Cijfermatig bleef het aandeel verdachten dat voor het eerste verhoor met de politie een advocaat spreekt in de referentie regio stabiel rond de 45% van aangehouden verdachten. In de pilotgebieden steeg dit door het verplichte contactmoment van gemiddeld ongeveer 52% voor de pilot naar gemiddeld rond de 82% tijdens de pilot. Midden-Nederland behaalt hier de hoogste percentages, tot wel 93% in februari, en Oost-Nederland de laagste, met een daling in de laatste maanden van de pilot naar 72%. Ongeveer 20% van de verdachten heeft dan ook – ook tijdens de pilot – geen advocaat gesproken in het kader van een eerste consult, en daarmee ook niet de kans gekregen om uitdrukkelijk tegenover de advocaat afstand te doen van rechtsbijstand. Van de verdachten die wél een advocaat spreken ziet rond 4 % expliciet af van rechtsbijstand.

Opgelegde afdoeningen

Ongeveer 82% van verdachten in de pilot die een advocaat hebben gesproken kregen een OM-afdoening. Van deze OM-afdoeningen wordt ongeveer 34% tot 50% direct afgedaan, afhankelijk van de regio. Het merendeel van deze directe afdoeningen betreft een onvoorwaardelijk sepot (21% tot 32% van de OM-afdoeningen, afhankelijk van de regio). Daarna worden vooral strafbeschikkingen opgelegd (4% tot 10% van de OM-afdoeningen). Een minderheid van de directe OM-afdoeningen betreft een transactie of een voorwaardelijk sepot. Wat overblijft, zijn de niet-directe afdoeningen; 50% tot 66% van de OM-afdoeningen, afhankelijk van de regio. Van de niet-directe afdoeningen betreft het in het overgrote deel een dagvaarding (42% tot 58% van de OM-afdoeningen).

Verder blijken uit de data geen eenduidige ontwikkelingen door de tijd, of door de geadviseerde ZSM-werkwijze. Hoewel er verschuivingen zijn, zijn deze niet specifiek rondom de interventiemaand.

Inverzekeringstelling van verdachten

De geadviseerde pilot ZSM-werkwijze zou meer druk op de termijn van 6 uur tot gevolg kunnen hebben doordat het standaard betrekken van een advocaat extra tijd kost. Wanneer het aantal verdachten dat in verzekering is gesteld afgezet wordt tegen het totaal aantal aangehouden verdachten binnen de pilot blijkt echter geen eenduidig effect.

Gebruik van videoverbinding

Over het algemeen geldt dat de videoverbinding ervaren wordt als een efficiëntere manier van contact tussen de verdachte en de advocaat dan face-to-face. De advocaten hebben met de videoverbinding geen reistijd meer, wat vooral in Oost-Nederland (met een groot geografisch gebied) als een verbetering wordt ervaren. Daar staat tegenover dat de techniek niet altijd wordt vertrouwd; sommige verdachten hebben het gevoel dat ze afgeluisterd kunnen worden, weten niet altijd zeker dat de persoon die ze spreken een advocaat is, en zijn daardoor soms minder open tegenover de advocaat.

In Oost-Nederland geldt dat de videoverbinding via een tablet plaats vindt, waardoor verdachten in de cel kunnen blijven en de advocaten contact kunnen leggen vanuit hun kantoor of woning. Dit heeft aanvullende voor- en nadelen voor de geadviseerde werkwijze. Het grootste ervaren voordeel is dat het de advocaten de mogelijkheid geeft om door te gaan met hun reguliere werkzaamheden als er geen piketmeldingen zijn. Daar staat echter wel tegenover dat het gebruik van de tablet aanvullende gebruikerskennis vergt van de verdachte, advocaten en arrestantenverzorgers.

Kwaliteit van de informatie uitwisseling tussen advocaat en ZSM ketenpartners

De informatie-uitwisseling tussen de advocaten en de ketenpartners is verschillend georganiseerd in de pilotgebieden. In Oost-Nederland werken advocaten met een online bestandenpostbus. Hoewel deze als gebruiksvriendelijk ervaren wordt, zijn er kanttekeningen te plaatsen met betrekking tot privacy doordat

alle partijen lees- en schrijfrechten hebben. In Midden-Nederland, waar met een kleine poule advocaten wordt gewerkt, is men erg tevreden over de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen advocatuur en ketenpartners.

Volgens advocaten is de aangeleverde informatie voorafgaand aan het eerste consult niet altijd volledig, juist en op tijd. Volledige en tijdige informatievoorziening voorafgaand aan het eerste consult wordt echter wel als belangrijke meerwaarde gezien en is in het belang voor de rechtsbescherming van de verdachte.

De kosten voor politie, OM en gesubsidieerde rechtsbijstand

Kosten van de geadviseerde ZSM-werkwijze

Voor de analyse van de kosten van de geadviseerde ZSM-werkwijze heeft het onderzoek zich gericht op een beschrijving van de gemaakte kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand, de verhouding tussen de handelingen van de advocatuur en hun vergoeding, en de incidentele kosten voor Politie, OM en de RvR.

In totaal is binnen de pilot € 613.100 uitgegeven aan gesubsidieerde rechtsbijstand voor de piketadvocaten. De voorkeursadvocaten hebben € 26.583 aan gesubsidieerde rechtsbijstand ontvangen, voor zover de declaraties voor de pilot zijn ingediend (deze ontbreken in Midden-Nederland). Wat betreft incidentele kosten voor politie, OM en RvR werd in totaal € 150.000 begroot, waarvan € 132.170 ook daadwerkelijk is uitgegeven. De pilot is dan ook binnen begroting gebleven.

In de vergoedingen voor de advocatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen de vergoeding voor verrichtingen en, voor het geval dat de advocatuur onvoldoende piketmeldingen heeft, een garantieregeling voor de beschikbaarheid. De garantieregeling is de helft van het uurtarief voor verrichtingen. Uit de cijfermatige analyse blijkt dat in Rotterdam in ongeveer 70% van de gevallen en in Midden-Nederland in 97% van de gevallen uitbetaald wordt op basis van de garantieregeling. In Midden-Nederland en Rotterdam blijken de advocaten uitermate ontevreden te zijn over de vergoeding die ze ontvangen. Hoewel in Oost-Nederland ook in 97% van de gevallen op basis van de garantieregeling uitbetaald wordt, zijn de advocaten hier wel tevreden, omdat ze dankzij de tablet-verbinding vanuit huis of kantoor kunnen werken. Hun reguliere werkzaamheden kunnen daardoor doorgaan, ook wanneer er (waarschijnlijk buiten de ochtenduren) geen piket meldingen zijn.

De organisatorische consequenties van het advies van de werkgroep, de praktische uitvoerbaarheid van de verschillende elementen van het advies.

De invoering van de geadviseerde ZSM-werkwijze in de pilotgebieden is op hoofdlijnen eenduidig; in alle drie de pilotgebieden is een verplicht contactmoment tussen advocaat en de verdachte ingericht voorafgaand aan het eerste verhoor door de politie. De nieuwe werkwijze voorziet erin dat verdachten standaard een advocaat krijgen te spreken voorafgaand aan het verhoor door de politie. Tijdens dit contactmoment heeft de verdachte de mogelijkheid afstand van het recht op rechtsbijstand tegenover de advocaat te doen. Ook is in alle drie de pilot regio’s het uitgangspunt dat dit contactmoment via een videoverbinding verloopt. De mogelijkheid voor een fysiek contact blijft bestaan indien verdachte of advocaat oordelen dat dit nodig is.

Er zijn lokale nuances in de invoering van de geadviseerde ZSM-werkwijze die invloed hebben op de efficiency, rechtsbescherming en kosten van de geadviseerde werkwijze. In Rotterdam is al ervaring opgedaan met het werken met een videoverbinding vanuit een eerdere pilot. Ook is in Rotterdam gebruik gemaakt van een vaste ruimte voor piketadvocaten in de arrestantencomplexen waar de videoverbinding is ingericht. Ten slotte krijgt de verdachte in Rotterdam en Oost-Nederland de

mogelijkheid om tegenover een hovj aan te geven dat hij een voorkeursadvocaat wenst, waardoor deze in dat geval niet eerst een piketadvocaat spreekt. Dit is de werkwijze zoals overeengekomen voor de pilot. In Midden-Nederland is hiervan afgeweken door de verdachten altijd eerst met een piketadvocaat te laten spreken ook al vragen ze direct bij de hovj naar een voorkeursadvocaat. In Midden-Nederland is gebruik gemaakt van een vaste ruimte met een installatie voor de videoverbinding. Hier is het gebruik van de videoverbinding wel nieuw. De formele startdatum van de pilot in Midden-Nederland is 3 november 2014, maar deze heeft op twee locaties (Almere en Lelystad) vertraging opgelopen door verbouwingen. Daar zijn ze in december 2014 begonnen.

In Oost-Nederland zijn geen speciale ruimtes ingericht voor de videoverbinding maar wordt gewerkt met tablets die hufter-proof zijn gemaakt. Hierdoor kan de advocaat vanuit zijn eigen kantoor, woning, etc. verbinding leggen met de verdachte. De verdachten loggen in vanuit hun cel. Er is in Oost-Nederland niet eerder ervaring opgedaan met het consulteren via een videoverbinding. De verdachte kan hier direct een voorkeursadvocaten spreken indien de verdachte deze wenst aangeeft tegenover de hovj. De pilot is in Oost-Nederland op 3 november gestart.

7. Conclusie

In dit onderzoek zijn de uitvoering en gevolgen van de door de werkgroep ‘ZSM en Rechtsbijstand’ geadviseerde ZSM-werkwijze in kaart gebracht en afgezet tegen de huidige praktijk, ter onderbouwing van de invulling van rechtsbijstand binnen het ZSM-proces.

De positie van de advocatuur ten overstaan van de ZSM-procedure is met de geadviseerde werkwijze veranderd. De nieuwe werkwijze houdt in dat verdachten altijd een advocaat te spreken krijgen voorafgaand aan het verhoor door de politie. In dit contactmoment informeert de advocaat de verdachte over het recht op rechtsbijstand. Verdachten kunnen alleen nog tegenover een advocaat afstand doen van rechtsbijstand.

Vanuit de zijde van de opsporing, zowel politie als OM, wordt professioneel omgegaan met de nieuwe verplichting om de advocaat en verdachte met elkaar voor het verhoor met elkaar te laten communiceren. In die zin is het recht op een eerste consult met de geadviseerde werkwijze ingebed in de organisatie van de politie en het OM. Het OM dient er voor te waken dat de beginselen van de rechtsbescherming overeind blijven. Dat geldt des te meer voor de relatief lichte zaken die via ZSM verwerkt worden. De processen-verbaal op grond waarvan de OvJ een beslissing moet nemen zijn vaak weinig van aantal en summier. Voorzichtigheid bij het opleggen van sancties, straffen, maatregelen is dan ook gepast. Het recht op een advocaat en de uitkomsten van het overleg kunnen derhalve een aanvulling bieden op de te nemen beslissing door de officier van justitie.

Hoewel alle partners het eens zijn dat de vroegtijdige inbedding van de rechtsbescherming van de verdachte een toevoeging is aan het proces, lijkt te gelden dat men nog gevoel moet krijgen bij elkaars belangen en huiverig is in het hebben van onderling contact. Er lijkt nog een zekere koudwatervrees te bestaan tussen de partijen om met elkaar in overleg te treden, terwijl alle partijen aangeven daar juist wel voor open te staan. Alle partijen erkennen dat de advocatuur kan dienen als een waardevolle toevoeging in het proces.

Het nemen van deze drempel om de dialoog met elkaar op te zoeken, waarbij de betrokken partijen open staan voor overleg om op een serieuze en professionele wijze met standpunten van de andere partijen om te gaan, daar zal de verdachte uiteindelijk veel baat bij hebben.

Bijlage A: Begrippenlijst

Afdoenings-of routeringsbeslissing
De beslissing van de OvJ, na afstemming met ketenpartners, omtrent de benodigde strafrechtelijke route en waar mogelijk afdoening van de zaak. Er zijn directe en niet-directe afdoeningen. Een directe afdoening is een OM-strafbeschikking, transactievoorstel of voorwaardelijk sepot. Een niet-directe afdoening is een dagvaarding, onvoorwaardelijk (beleids)sepot, een technisch sepot, een buitenstrafrechtelijke afdoening of een TOM/OTP (OM-zitting). Een routeringsbeslissing is kwalificatie van de zaak als 7-dagen zaak (waarbij verdachte wordt heengezonden), overdracht van de zaak naar een ander parket of naar de weekdienst van parket MNL.

BOSZ
BOSZ staat voor Betere Opsporing door Sturing op Zaken. Het betreft een systeem voor politie en OM die ervoor zorgt dat er inzicht is in de aantallen en soorten zaken en de beslissingen die zijn genomen door politie en OM. De verdachtenmonitor maakt gebruik van de informatie uit BOSZ.

Consultatiebijstand
Dit is het eerste consult van een advocaat aan aangehouden en aangemelde verdachten van categorie B-feiten. In dit consult wordt aan de verdachte uitgelegd wat de ZSM procedure is, hoe deze verloopt, en welke rechten de verdachte heeft. Tevens dient de verdachte in de pilot voor aanvang van consultatiebijstand aan de advocaat aan te geven of deze van rechtsbijstand gebruik wenst te maken.

Consultatieformulier
Voor elke verdachte wordt door de RvR een consultatieformulier opgemaakt en verstrekt aan de dienstdoende advocaat. Dit formulier dient om de advocaat te informeren over de relevante basiskenmerken van de verdachte. Het formulier bevat de volgende informatie:

- Over de verdachte: voor- en achternaam, geboortedatum, geslacht, BSN en adres;
- Over de aanhouding: datum/tijd, strafbaar feit, categorie feit, politie contactpersoon en telefoonnummer politie en bezoeklocatie;
- Overige informatie: opgelegde beperkingen, medeverdachten die aangehouden zijn, tegenstrijdige belangen, verslavingsproblematiek, (psychische) problemen, spreektaal, of een tolk gewenst is bij consultatie en verhoor, bijzonderheden en datum/tijd dat de melding door de RvR verzonden is.

Dossier
In het geval dat een officier van justitie de intentie heeft om een directe afdoening op te leggen ontvangt de advocaat het dossier met dezelfde informatie als de officier van justitie, vanuit het principe van ‘equality of arms’. Dit dossier bevat justitiële documentatie zoals proces-verbalen (aanhouding, voorgeleiding, bevindingen, getuigenverklaring, verhoor verdachte, aangifte), eventueel aangevuld met DNA-stukken en foto’s. Contextinformatie die de OvJ heeft gekregen uit Amazone, het Veiligheidshuis en mutaties in BVH, wordt door de OvJ mondeling doorgegeven aan de (ZSM-) advocaat.

Executie
De tenuitvoerlegging van de strafcomponenten uit een gerechtelijke uitspraak of een afdoening door het OM.

First offender
Persoon die voor de eerste keer in aanraking komt met Justitie.

IVS
IVS betekent in verzekering stelling: een voorlopige hechtenis van een verdachte voor een zekere tijd. Wanneer een verdachte is aangehouden door de politie, mag de politie hem zes uur vasthouden voor verhoor. Wanneer de verdachte is aangehouden in de avonduren of 's nachts dan worden de nachtelijke uren - dat zijn de uren tussen 0.00 en 9.00 uur - niet meegerekend. De maximale tijd dat de politie de verdachte dan mag vasthouden is daardoor 15 uur. Op grond van art. 61 lid 2 Sv mag de (hulp)officier van justitie eenmaal deze termijn met ten hoogste zes uren verlengen voor het vaststellen van de identiteit van de verdachte.

IVS-bijstand
Op grond van art. 40 Sv is de (hulp)OvJ verplicht een raadsman (via de piketdienst) over een IVS in te lichten voor het verlenen van rechtsbijstand aan een in verzekering gestelde verdachte.

OM-strafbeschikking
De beschikking ex artikel 257a Sv waarin de officier van justitie of een bij mandaat op basis van art. 126 RO[37] aangewezen parketmedewerker straffen, maatregelen en (gedrags)aanwijzingen op kan leggen in geval van overtredingen en misdrijven waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf staat. In geval een taakstraf wordt opgelegd dient de verdachte gehoord te worden door een daartoe bevoegde medewerker van het OM (zijnde de OvJ, de assistent officier en senior parketsecretarissen).

Salduz
Het eerste consult is genoemd naar het arrest Salduz/Turkije, beter bekend als het Salduz-arrest. Het is een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat betrekking heeft op rechtsbijstand vóór het eerste (politie)verhoor van een verdachte.

Sepot
De beslissing om niet - of niet verder te vervolgen. De officier van justitie kan op gronden aan het algemeen belang ontleend beslissen af te zien van (verdere) vervolging. De zaak wordt dan geseponeerd. Er zijn verschillende soorten sepots: technische en beleidssepots. De beleidssepots zijn weer onder te verdelen in voorwaardelijke - en onvoorwaardelijke sepots.

TOM zitting/OTP
Een TOM staat voor Taakstraf OM en is een zitting voor meerderjarige verdachten. Een OTP staat letterlijk voor Oproeping ten Parkette en is een zitting voor minderjarige verdachten. Beide zittingen zijn niet-openbare zittingen waarbij de officier van justitie of een door de hoofdofficier gemandateerde medewerker de verdachte hoort. Er kan een advocaat en een tolk aanwezig zijn op de zitting (en de ouders/voogden bij minderjarige verdachten)

Tweede consult
Een tweede consult, ook wel vervolgconsult genoemd, vindt plaats naar aanleiding van een voorgenomen strafbeschikking van het Openbaar Ministerie en is een advies van de advocaat aan de verdachte over de afdoeningsbeslissing. Een tweede consult is niet een IVS-bijstand die wettelijk is geregeld en altijd face-to-face plaatsvindt. Echter kan een IVS-bijstand volgen op het eerste (Salduz) consult waardoor het in de tijd een tweede moment kan zijn dat de advocaat zijn cliënt spreekt.

[37] RO: Wet op de rechterlijke organisatie

Veelpleger
Een veelpleger is iemand tegen wie meer dan 10-maal proces-verbaal is opgemaakt in zijn hele criminele carrière, waarvan eenmaal in het afgelopen jaar, wegens een mogelijk strafrechtelijk vergrijp. Doordat de classificatie “veelpleger” gebaseerd wordt op proces-verbalen en niet op veroordelingen hoeft een veerpleger ook niet veroordeeld te zijn.

Verdachte
De werkwijze van de pilot heeft enkel betrekking op meerderjarige verdachten van categorie B-feiten die op een politiebureau worden opgehouden/vastgehouden.

Verdachtenmonitor
Dit systeem geeft een overzicht van alle aangehouden (en ontboden) verdachten in het ZSM-proces, waarin de actuele status van een verdachte inzichtelijk is voor betrokken ketenpartners, zijnde politie, OM, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en Slachtofferhulp Nederland. De informatie in dit systeem wordt afgeleid uit het BOSZ-systeem van de regio.

Bijlage B: Categorie B-zaken

De pilot heeft betrekking op de groep aangehouden, meerderjarige verdachten van categorie B-zaken die door de RvR bij een piketadvocaat zijn aangemeld. Onder de categorie B-zaken worden overtredingen en misdrijven verstaan waarbij voorlopige hechtenis mogelijk is, maar die niet binnen de A-categorie zaken (zeer ernstige of gevoelige zaken) vallen. Onder zeer ernstige zaken vallen misdrijven waarop een gevangenisstraf van 12 jaar of meer staat en delicten met grote maatschappelijke impact en veel commotie, zoals zedenzaken die met een gevangenisstraf van minstens acht jaar worden bedreigd.

Veelvoorkomende feiten die in aanmerking komen voor de beproefde ZSM-werkwijze met rechtsbijstand via een videoconsult, worden in deze bijlage weergegeven:

Wetsartikel Wetboek van Strafrecht	Overtredingen en misdrijven
138	Huisvredebreuk
139	Lokaalvredebreuk
141	Openlijk geweld (goederen)
141	Openlijk geweld (personen)
142	Vals alarm / gebruik alarmnummer
180	Verzet met bedreiging geweld / tegen personen
184	Beletten/verijdelen ambtshandeling
184	Niet voldoen aan bevel / vordering in het kader van opsporing / strafbare feiten
184	Niet voldoen aan ambtelijk bevel openbare orde
184	Belemmeren
188	Valse aangifte
213	Vals geld uitgeven
239	Schennis van de eerbaarheid
266	Belediging
267	Belediging ambtenaar
285	Bedreiging
285	Bedreiging ambtenaar
300	Mishandeling
304	Mishandeling ambtenaar
310	(Winkel-)diefstal
311	Diefstal in vereniging
321	Verduistering
322	Verduistering in dienstbetrekking
326	Oplichting
350	Vernieling
416	Opzetheling
417 bis	Schuldheling

Bijlage C: Interview protocol

Wij zijn benieuwd naar uw ervaringen met de ZSM werkwijze in de pilot, waarbij het eerste consult standaard wordt aangeboden en in eerste instantie plaats vindt via een videoverbinding. De eerste vragen gaan over uw ervaringen met deze werkwijze. Vervolgens zal ik een paar vragen stellen over de gevolgen van deze werkwijze voor het verloop van het ZSM traject.

Rechtsbijstand

1. De pilot ZSM en rechtsbijstand is 3 november 2014 begonnen. Hoe lang werkt u nu met de nieuwe werkwijze? Kunt u een indicatie geven van hoeveel zaken u volgens de nieuwe werkwijze in die periode heeft behandeld?

2. *Eén van de pijlers van de pilot is dat de verdachten standaard een eerste consult aangeboden krijgen. We zijn benieuwd of dit invloed heeft op de rechtsbescherming van de verdachten en op het aantal verdachten dat gebruik maakt van rechtsbijstand, zowel in het kader van het eerste consult als in het kader van de afdoeningsbeslissing.*
    a. In welk aandeel van uw pilot zaken wordt gebruik gemaakt van rechtsbijstand in het kader van het eerste consult? En in het kader van de afdoeningsbeslissing? En waarom wordt er gebruik gemaakt van vervolgbijstand in het kader van de afdoeningsbeslissing?
    b. Is met de voorgestelde ZSM-werkwijze de frequentie veranderd waarmee gebruik gemaakt wordt van rechtsbijstand in het kader van het eerste consult? En in het kader van de afdoeningsbeslissing?
    c. Om welke redenen wordt afgezien van rechtsbijstand in het kader van het eerste consult? Hoe vaak komen deze redenen in uw ervaring voor?
    d. Om welke redenen wordt afgezien van rechtsbijstand in het kader van de afdoeningsbeslissing? Hoe vaak komen deze redenen in uw ervaring voor?
    e. Hoe vaak wordt er op de beslissing qua rechtsbijstand teruggekomen? En waarom komen ze terug op hun beslissing? En is de frequentie veranderd met de ZSM-werkwijze?
    f. Heeft de voorgestelde ZSM-werkwijze invloed op de redenen dat rechtsbijstand in het kader van het eerste consult afgewezen wordt? En in het kader van de afdoeningsbeslissing? Zo ja, wat is er veranderd?
    g. Wat vindt u er van dat verdachten alleen afstand kunnen doen van rechtsbijstand tegenover een advocaat?
    h. Heeft het standaard aanbieden van een eerste consult volgens u invloed op de rechtsbescherming van de verdachte? Zo ja, wat is deze invloed?

3. *De tweede pijler van de pilot is dat het standaardconsult in eerste instantie via een videoverbinding plaatsvindt. Als de verdachte het wenst is het echter ook mogelijk om het consult face-to-face te doen of geheel af te zien van rechtsbijstand.*
    a. In welk aandeel van de pilotzaken die u heeft meegemaakt wordt gebruik gemaakt van de videoverbinding?

b. In welk aandeel van de pilotzaken die u heeft meegemaakt wordt geen gebruik gemaakt van de videoverbinding omdat een face-to-face consult verzocht wordt?
c. In welk aandeel van de pilot-zaken die u heeft meegemaakt wordt geen gebruik gemaakt van de videoverbinding omdat de videoverbinding niet mogelijk is?
d. In welk aandeel van de pilotzaken die u heeft meegemaakt wordt geen gebruik gemaakt van de videoverbinding omdat de verdachte afziet van rechtsbijstand?
e. Zijn er naast het verzoek om een face-to-face consult, technische redenen of het afzien van rechtsbijstand andere redenen dat er geen consult via een videoverbinding plaats heeft gevonden? Wat zijn deze redenen? Hoe vaak komen deze redenen voor?
f. Bent u over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de videoverbinding [audio en video]? Waarom wel/waarom niet?
g. Heeft het gebruik van de videoverbinding volgens u invloed op de rechtsbescherming van de verdachte? Zo ja, wat is deze invloed?

4. *De verdachte heeft het recht om gebruik te maken van een voorkeursadvocaat. We willen graag weten of de pilot ZSM werkwijze invloed heeft op het gebruik van een voorkeursadvocaat door de verdachte en daarmee op de doorlooptijd en efficiency van het ZSM-traject.*
    a. Hoeveel extra tijd kost het gemiddeld ongeveer als een verdachte gebruik wil maken van een voorkeursadvocaat?
    b. In welk aandeel van uw pilot zaken wil de verdachte gebruik maken van een voorkeursadvocaat? Is dit veranderd met de voorgestelde ZSM-werkwijze?
    c. Is de reden dat een verdachte een voorkeursadvocaat wenst veranderd met de voorgestelde ZSM-werkwijze? Wat is er veranderd?
    d. Levert het gebruik van een voorkeursadvocaat knelpunten op voor de voorgestelde ZSM-werkwijze?

5. Niet elke verdachte is de Nederlandse taal voldoende machtig voor een gedegen consultatie.
    a. Heeft u gevallen meegemaakt binnen de pilot waarbij een tolk ingeschakeld werd? Zo ja, hoeveel gevallen ongeveer?
    b. Heeft het gebruik van een tolk gevolgen voor de doorlooptijd, kosten of rechtsbescherming van de verdachte? Is dit veranderd met de voorgestelde ZSM-werkwijze?

Afdoening

6. In welk aandeel van de ZSM-pilot zaken die u heeft behandeld werd een directe afdoening aangeboden?
    a. Hoe vaak worden de verschillende directe afdoeningen aangeboden? Hoe vaak komt een onvoorwaardelijk sepot voor?
    b. Is de frequentie dat een directe afdoening aangeboden wordt veranderd met de voorgestelde ZSM-werkwijze? Het type? De reden? In hoeverre?

Inverzekeringstelling

7. Heeft u zicht op het aantal van verdachten binnen de pilot dat in verzekering wordt gesteld?
    a. Zo ja, is dit aantal veranderd? Wat is de reden van deze verandering?

Verzet

8. In welk aandeel van uw ZSM-pilot zaken wordt door de verdachte verzet aangetekend tegen een door het Openbaar Ministerie opgelegde strafbeschikking?
    a. Is de consultatiebijstand van invloed op het aantal verzetszaken?
    b. Wat zijn de redenen dat er volgens u verzet wordt aangetekend?
    c. Is de frequentie waarmee verzet aan wordt getekend veranderd met de voorgestelde ZSM-werkwijze? Zo ja, wat is deze verandering?
    d. Is de reden waarvoor verzet aan wordt getekend veranderd met de voorgestelde ZSM-werkwijze? Zo ja, wat is deze verandering?

Doorlooptijd en kosten

9. Wat is de totale doorlooptijd van een ZSM-procedure? (voorgeleiding hulpofficier van justitie tot afdoeningsbeslissing)
    c. Zijn er factoren die van invloed zijn op deze doorlooptijd?
    d. Zijn doorlooptijden veranderd met de voorgestelde ZSM-werkwijze? Zo ja, wat is er veranderd?
10. Heeft u zicht op de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand samenhangend met de pilotwerkwijze?
    a. Zo ja, zijn deze kosten veranderd met de pilot? Wat zijn deze veranderingen?

Afsluiting

11. Hoe kijken verdachten volgens u aan tegen het standaardconsult en de mogelijkheid van rechtsbijstand in het kader van de afdoeningsbeslissing?
12. Hoe kijken verdachten volgens u aan tegen de videoverbinding?
13. Bent u tevreden over de standaard rechtsbijstandverlening in de pilots? Zo ja, waarom? Zo niet, wat voldoet niet en wat kan worden verbeterd?
14. Bent u tevreden over de videoverbinding in de pilots? Zo niet, wat voldoet niet en wat kan worden verbeterd?

<u>Einde vragenlijst. Hartelijk dank voor uw medewerking. Heeft u nog vragen of opmerkingen?</u>

Bijlage D: NVivo coderingen categorieën

	All Sources
1 : Hoofdnode	0
2 : Afdoeningsbeslissing	29
3 : Doorlooptijd	57
4 : Hoe lang zijn advocaten op locatie en is dat in verhouding met de vergoeding	17
5 : Negatief	21
6 : Neutraal	0
7 : Positief	2
8 : Wat is de doorlooptijd (partieel en totaal) en hoe wordt die ervaren	126
9 : Face-to-face consult	13
10 : Hoe vaak komt het voor. En waarom	24
11 : Liever face-to-face consult	8
12 : Neutraal	0
13 : Positief ten aanzien van videoconsult	1
14 : Informatie-uitwisseling	34
15 : Hoe wordt de informatie-uitwisseling tussen advocaten, politie en OM ervaren	61
16 : Informatieverstrekking aan advocaten	17
17 : Negatief	9
18 : Neutraal	2
19 : Positief	3
20 : Inverzekeringstelling	12
21 : Is de toevoeging van een advocaat voorafgaand aan het eerste verhoor van invloed op het aantal IVS	15
22 : Is de inspanning van de politie veranderd met de pilot	2
23 : Kosten	26
24 : Opmerkingen advocaten	33
25 : Opmerkingen hovj	1
26 : Opmerkingen KPC	2
27 : Opmerkingen OvJ	2
28 : Opmerkingen VAT	1
29 : Rechtsbescherming	57
30 : Rechtsbijstand	55
31 : Hoe kijkt men tegen de rechtsbijstand aan	49
32 : Hoe vaak komen ze terug op hun beslissing	17
33 : Hoe vaak komt het voor en hoe vaak doen verdachten hier afstand van	89
34 : Negatief	5
35 : Neutraal	1
36 : Positief	5
37 : Wat vinden verdachten ervan dat zij alleen afstand kunnen doen tegenover een advocaat	23
38 : Tolken	13
39 : Hoe vaak wordt een tolk ingeschakeld	15
40 : Levert het problemen op	30
41 : Negatief	3

42 : Neutraal	0
43 : Positief	4
44 : Verzetszaken	12
45 : Aantal verzetszaken	4
46 : Is consultatiebijstand van invloed	15
47 : Waarom gaan verdachten in verzet. Waarom accepteren ze een strafbeschikking.	7
48 : Videoverbinding	40
49 : Hoe wordt de verleende rechtsbijstand via de videoverbinding door de verdachten en de advocaten ervaren	121
50 : Negatief	12
51 : Neutraal	0
52 : Positief	18
53 : Voorkeursadvocaat	22
54 : Andere knelpunten	39
55 : Hoe vaak komt het voor	29
56 : Hoeveel extra tijd kost het	23

Bijlage E: Protocol en resultaten van de logboeken

Protocol:
Wij willen u verzoeken dit formulier in te vullen ten behoeve van het evaluatieonderzoek naar de pilot ZMS en Rechtsbijstand. Zodoende kan er een nauwkeuriger beeld ontstaan over de doorlooptijden en de actuele werkelijkheid.
Het invullen duurt ongeveer 1 minuut. Bij voorbaat hartelijk dank voor uw medewerking.
Graag versturen naar…

Namens de Erasmus Universiteit Rotterdam danken wij u hartelijk voor uw medewerking.

Datum dienst: Vroege dienst / late dienst* Locatie:

Consult

Type consult	1e consult/ 2e consult / IVS consult / anders, nl*:…………………..
Hoe lang duurde het gesprek?	…….. minuten

Consultatie methode:

Consultatie vindt plaats via:	Videolink ☐	Face-to-face ☐	Niet ☐
Als het consult niet via een videolink plaats vindt, waarom niet:	Verdachte doet afstand van recht op rechtsbijstand ☐	Verdachte of advocaat wenst een face-to-face consult ☐	Videoverbinding is niet mogelijk ☐
Opmerkingen:			

Kwaliteit van de videolink:

Het beeld van de videolink werkt naar behoren:	Ja ☐	Nee ☐	Nvt. ☐
Opmerkingen:			

Het geluid van de videolink werkt naar behoren:	Ja ☐	Nee ☐	Nvt. ☐
Opmerkingen:			

**Streep door welke niet van toepassing is.*

Keuzes van de verdachte:	**Ja**	**Nee**
Verdachte doet afstand van zijn of haar recht op rechtsbijstand:	☐	☐
Zo ja: de verdachte komt terug op deze beslissing:	☐	☐
De verdachte maakt gebruik van een voorkeursadvocaat:	☐	☐
Zo ja: hoeveel tijd kost het om een voorkeursadvocaat in te schakelen? *(van het verzoek tot de aanvang van het consult met de voorkeursadvocaat)*		
Zo ja: Levert het gebruik van een voorkeursadvocaat knelpunten op? Welke?		

Tolk

Er wordt een tolk ingeschakeld voor het consult:	Ja ☐	Nee ☐
Zo ja, heeft het gebruik van een tolk invloed op het verloop van het consult? Wat is er anders?		

Na afloop:

	Ja	**Nee**	**Nvt.**
Verdachte gaat in verzet tegen de opgelegde afdoening:	☐	☐	☐
Opmerkingen:			

Heeft u nog overige opmerkingen?

Zouden wij u op een later tijdstip mogen benaderen voor eventuele toelichting op uw opmerkingen?

Naam:
Emailadres / telefoonnummer:

Samenvatting resultaten logboek

Vanaf 10 november 2014 is het uitgangspunt dat alle aangehouden meerderjarige verdachten binnen de pilot vooraf aan hun politieverhoor een advocaat te spreken krijgen. De advocatuur vormt dan ook een centrale partner in het ZSM-proces en is daarbij een belangrijke bron van informatie. In de eenheid Oost-Nederland spreken de advocaten de verdachten via een videoverbinding op een tablet. De (piket)advocaat logt vanaf zijn eigen locatie in en staat de verdachte – op het politiebureau - bij via een tabletverbinding. De geconstateerde wachttijden voor het opzetten van de verbindingen liggen in deze specifieke context anders dan in Midden-Nederland en Rotterdam.

In het kader van het onderzoek zijn de advocaten gevraagd een logboek bij te houden over hun ervaringen met de ZSM-pilot. Het uitgangspunt hierbij was dat de onderzoekers zicht zouden krijgen over hoe de procedures volgens de advocatuur lopen en wat mogelijke knelpunten en (neven)effecten zijn van de ZSM-werkwijze. De logboeken dienen ter ondersteuning van de interviews en observaties. In het logboek zijn vragen opgenomen over het type rechtsbijstand dat gegeven wordt, of de advocaat als voorkeursadvocaat is opgeroepen, de kwaliteit van de videoverbinding en de doorlooptijd van de ZSM-procedure.

Het verzoek om een logboek bij de houden is in eerste instantie gericht aan de Orde van Advocaten. In de pilotregio's Midden-Nederland en Rotterdam is de Orde van Advocaten echter niet bereid gevonden om de aangesloten advocaten te vragen om gebruik te maken van het logboek. In deze regio's zijn dan ook geen logboeken bijgehouden. In de regio Oost-Nederland hebben de onderzoekers op verzoek van de Orde van Advocaten de advocaten direct aangeschreven. In deze regio zijn er 18 van de 140 advocaten die het logboek hebben ingevuld en teruggestuurd. We richten ons daarom bij de analyse van de logboeken alleen op de pilotregio Oost-Nederland. Hoewel de logboeken een aanvullend beeld geven van de ZSM-procedure is de selectie dan ook te beperkt om an sich harde conclusies aan te verbinden.

In de regio Oost-Nederland hebben 18 advocaten een logboek ingevuld, waarvan 9 late dienst hadden, 8 vroege dienst en 1 een dienst met onbekende tijd. De gemiddelde duur van een consult was 15 minuten. In totaal is er door de 18 advocaten over 26 consulten gerapporteerd, waarvan het in 24 gevallen om een eerste consult ging, in 1 geval om een IVS-bijstand en in 1 geval om een tweede consult.

De meeste consulten zijn met een videoverbinding gegeven. In 4 gevallen bleek een videoverbinding niet mogelijk door technische problemen en in één geval was het inloggen in de postbus niet mogelijk. Ook geven advocaten aan dat het lang duurt voordat de verbinding tot stand komt. Het beeld en geluid van de verbinding wordt over het algemeen als niet-optimaal ervaren, blijkt uit het veld 'overige opmerkingen'. De kwaliteit van het beeld wordt in 9 gevallen wel als voldoende ervaren. De videoverbinding wordt als een goed alternatief voor face-to-face consultatie gezien en is volgens de advocaten een stuk efficiënter. Vooral bij de inzet van een tolk levert audio van de verbinding problemen op: *"Er moest een telefonische tolk worden ingeschakeld. Cliënt kon hem slecht horen via videolink: daarom iPad steeds aan het oor, als ware het een telefoon. Onwerkbaar!"*

In de logboeken is vijf keer melding gemaakt van het inschakelen van een tolk.

Geen van de advocaten heeft meegemaakt dat de verdachte tegenover hem afstand doet van zijn recht op rechtsbijstand. Ook is het niet voorgekomen dat een verdachte om een voorkeursadvocaat vraagt. Er wordt wel door een advocaat gemeld dat het verzoek om een voorkeursadvocaat tot problemen zou kunnen leiden doordat deze in het weekend mogelijk moeilijker bereikbaar zijn.

Bijlage F: Advies Werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand'

Advies van de werkgroep: aandacht voor aanvullende waarborgen van de positie van verdachten in een versneld strafproces. Hieronder worden de voor de Business case[38] relevante elementen van het advies benoemd (in sommige gevallen één op één overgenomen). Voor een uitgebreider inzicht op de inhoud van het advies verwijzen wij naar het advies 'Advies werkgroep ZSM en Rechtsbijstand, juli 2013, versie 1.0 (definitief concept)[39].

De werkgroep adviseert rechtsbijstand nadrukkelijk aan de voorkant en - indien de verdachte heeft aangegeven ook in het verdere traject rechtsbijstand te willen ontvangen - aan de achterkant (voorafgaande aan de beslissing van de OvJ) van het ZSM-proces te organiseren. Daarmee wordt afgeweken van de huidige Salduz-praktijk en het conceptwetsvoorstel 'Raadsman bij het politieverhoor'. Vast staat volgens de werkgroep dat de advocaat niet hoort te zitten aan de beslistafel zelf. Dit zou namelijk afbreuk doen aan de onafhankelijke positie die de advocaat heeft in het strafproces. Dit in acht nemend heeft de werkgroep geadviseerd om rechtsbijstand in het ZSM-proces op de volgende wijze vorm te geven:

1. Alle verdachten waarvan de zaken zijn geselecteerd voor een ZSM-afhandeling hebben een eerste gesprek met een advocaat, tenzij de verdachte uitdrukkelijk heeft aangegeven dit niet te willen. Uitgangspunt hierbij is dat het gesprek door middel van videoverbinding plaatsvindt. Tijdens het contactmoment tussen verdachte en zijn advocaat aan de voorkant van het proces, zal de advocaat de verdachte informeren over het recht op rechtsbijstand. Tijdens dit contactmoment aan de voorkant van het proces heeft de verdachte de mogelijkheid afstand van het recht op rechtsbijstand te doen ten overstaan van een advocaat. Momenteel vervult de hulpofficier van justitie deze functie.
2. Na het eerste contact (de consultatiebijstand) houdt de rechtsbijstand niet op. Indien de officier van justitie (OvJ) voornemens is een ZSM-zaak direct af te doen informeert hij de advocaat voor de formele beslissing over dit voornemen. De advocaat heeft hierdoor de gelegenheid contact te leggen met de verdachte voor advisering of met de officier van justitie om te onderhandelen voordat het definitieve besluit wordt genomen. Dit geldt uiteraard alleen voor die verdachten die in het eerste contact met de advocaat geen afstand hebben gedaan van rechtsbijstand en die niet in vrijheid de beslissing van de OvJ afwachten.

Bij het in te richten Salduz-consult aan de voorkant is het uitgangspunt dat advocaat en verdachte elkaar spreken via een videoverbinding, tenzij de aard van de zaak of de persoon van de verdachte vraagt om een fysieke ontmoeting. De politie zal dit contactmoment wel moeten faciliteren (halen en brengen van de verdachte van- en naar speciaal ingerichte beveiligde ruimte), zodat de advocaat met de verdachte kan overleggen via een beveiligde videoverbinding. Andersson Elffers Felix (AEF) heeft in opdracht van het programmateam ZSM van de politie de Business case voor videocommunicatie binnen ZSM opgesteld.

Dit onderzoek van de werkgroep richt zich op het (toekomstig) gebruik van videocommunicatie binnen ZSM in de keten, de kosten en de baten en wordt een voorstel gedaan voor een uitvoerings- en financieringsmodel van videocommunicatie in de strafrechtketen. De uitkomsten van de Business case

[38] Business case ZSM & Rechtsbijstand, februari 2014. Opgesteld door PwC in opdracht van de werkgroep 'ZSM & Rechtsbijstand'.

[39] Advies werkgroep ZSM en Rechtsbijstand, juli 2013, versie 1.0

videocommunicatie binnen ZSM zijn betrokken in de Business case ZSM en Rechtsbijstand, met name de kosten voor de politie en de organisatorische consequenties van een bredere toepassing van videocommunicatie voor de politie. Met het advies wordt afgeweken van de huidige praktijk en het conceptwetsvoorstel 'Raadsman bij het politieverhoor'. Hoewel het voorstel ziet op rechtsbijstandverlening in de consultatiefase voorafgaand aan het verhoor, kunnen de voorstellen niet los worden gezien van de Europese regelgeving m.b.t. de raadsman bij het politieverhoor. Op basis van deze richtlijn krijgen alle aangehouden verdachten naast het recht op bijstand van een raadsman voorafgaand aan het verhoor door de politie tevens recht op bijstand van een raadsman bij het verhoor. Het advies ziet slechts toe op rechtsbijstand in de consultatiefase en in de beslisfase bij directe afdoening door het OM.

Aantal meerderjarige aangehouden verdachten dat gebruik maakt van rechtsbijstand - eerste verrichting (de punten betreffen de belangrijkste aannames uit de Business case):

- Gebaseerd op de potentiële instroom misdrijfzaken voor ZSM per regio. (Bron: 20130711 Herijking instroompotentie ZSM t.b.v. Business case fase 2.pdf - p.2). Aangezien cijfers over instroomverdachten niet beschikbaar zijn, wordt in deze Business case de potentiële instroom misdrijfzaken gehanteerd als uitgangspunt voor aantal verdachten. In de cijfers is gedifferentieerd tussen meerderjarig en minderjarig. Per saldo is sprake van een totale potentiële instroom van meerderjarige verdachten van 169.609 en 25.243 minderjarige verdachten. Mogelijk zal de instroom toenemen als straks ook alle ontboden verdachten via ZSM gaan lopen (alle B-categorie zaken). De kosten voor rechtsbijstand zullen in dat geval toenemen.
- Verhouding aangehouden – ontboden verdachten: 90% - 10%. Aanname besproken in werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand' d.d. 12 september 2013.
- Van alle aangehouden meerderjarige verdachten zal 1% geen gebruik maken van rechtsbijstand. Aanname besproken in Werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand' d.d. 12 september 2013.
- Dit leidt tot de uitkomst dat van de meerderjarig aangehouden verdachten, 151.123 gebruik maakt van rechtsbijstand en een eerste verrichting krijgt. Dit aantal vormt de grondslag voor de Business case ZSM en Rechtsbijstand.
- Aantal meerderjarige aangehouden verdachten dat gebruik maakt van rechtsbijstand - tweede verrichting. Van de mensen die een eerste verrichting hebben gekregen, maakt 40% gebruik van rechtsbijstand (tweede verrichting). Deze aanname is besproken in de Werkgroep 'ZSM en Rechtsbijstand' d.d. 12 september 2013.
- Het aantal verdachten dat in aanmerking komt voor een tweede verrichting in het kader van de Business case ZSM en Rechtsbijstand heeft betrekking op de direct afgedane zaken (OMSB, transactie en voorwaardelijk beleidssepot). Dit betreft 24,2% van het totaal, ontleent aan gegevens uit GPS Compas ZSM-instroom t/m juli 2013.
- Het aantal verdachte waarvoor een tweede verrichting wordt uitgevoerd bedraagt daarmee 14.629.

Bijlage G: Selectie, ontdubbeling en koppeling definitieve dataset

Totstandkoming van het analysebestand
Om de gekoppelde dataset tot stand te brengen heeft continu overleg plaatsgevonden tussen de onderzoekers en de leveranciers, zowel in groepsverband als bilateraal per leverancier. Dit overleg is direct bij aanvang van het project opgezet en is voor de definitieve data-uitvraag geïntensiveerd. De informatieverstrekking was door het optuigen van deze overlegvorm zeer intensief en de communicatielijnen waren kort. Hierdoor is het voor ons mogelijk gebleken om tijdens het onderzoek allerlei knelpunten met betrekking tot de dataset direct te identificeren, te bespreken en waar mogelijk op te lossen.

Voor de bespreking van het kwantitatieve deel van het onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen drie fasen: de proeffase op basis van gegevens 1 juli 2014 t/m december 2014, een evaluatie van de proefdata, en de definitieve fase op basis van gegevens 1 juli 2014 t/m april 2015. De proefset en de daarbij behorende uitkomsten zijn reeds besproken in de tussenrapportage. Het voorliggende rapport beperkt zich dan ook tot de definitieve fase waarbij gegevens van 1 juli 2014 t/m 2015 geanalyseerd zijn.

Na de analyse van de proefdata heeft een evaluatiemoment plaatsgevonden om te bezien in hoeverre het mogelijk was om de onderzoeksvragen op basis van kwantitatieve data te beantwoorden en in hoeverre het mogelijk is om de dataverzameling en –analyse te verbeteren voor de definitieve uitvraag. Deze evaluatie bestond uit een kwantitatieve analyse van de volledigheid en de validiteit van de proef en een bespreking met de leveranciers van de data op 13 april 2015 om verbetermogelijkheden te bezien. Op basis van deze analyse is op 16 april 2015 een ‘Uitgebreid voorstel procedures definitieve dataset ZSM en Rechtsbijstand’ aangeboden aan het WODC. In dit document zijn de mogelijkheden en beperkingen van de destijds beschikbare (proef)data – per onderzoeksvraag - uiteengezet.

Verbeterde procedures voor de definitieve dataset
In het voorstel zijn twee mogelijke routes voorgelegd aan het WODC om de dataverzameling en analyse voor de definitieve set – met het oog op zowel verbeteringen als risico’s – te verbeteren. Het WODC heeft naar aanleiding van dit document besloten tot een intensievere begeleiding van het selectie-, ontdubbel-, en koppelproces door de onderzoekers.

Het gekoppelde databestand van de Raad voor Rechtsbijstand, OM en politie
Het bestand van de RvR vormde, net als met de proefdata, de basis voor de kwantitatieve dataset en daar zijn vervolgens OM- en politiedata aan gekoppeld[40]. De RvR heeft de data aangeleverd met de volgende criteria:

1. Alle aanmeldingen bij de RvR moeten in de maanden juli 2014 t/m april 2015 vallen;
2. De meldingen moeten binnen de pilot ZSM en Rechtsbijstand vallen (een selectie van enkel B-zaken van meerderjarige verdachten);

[40] Hoewel uit de validatie van de proefdata bleek dat met een selectie vanuit politiedata aanvullende gegevens beschikbaar zouden komen over het gebruik van rechtsbijstand door verdachten buiten de pilotgebieden, koos het WODC rekening houdende met aanvullende risico’s voor een herhaling van de selectieprocedure vanuit RvR-data. Om toch iets te kunnen zeggen over het aandeel personen dat gebruik maakt van rechtsbijstand hebben de onderzoekers de totale instroom vanuit de politie opgevraagd.

3. De meldingen uit de pilotregio's moeten afkomstig zijn uit enkel locaties die ook daadwerkelijk met de pilot meedoen (de juiste politie-/OM-locaties binnen piketregio's).

Tabel 1: Overzicht data pilotregio's die specifiek is per regio.

Pilotregio's kwantitatief onderzoek
Rotterdam: District Zuid-Holland Zuid (Dordrecht), Rijnmond Zuid-West (Spijkenisse) en Rotterdam-stad (Marconistraat). **Utrecht**: District Almere, Lelystad en Utrecht-stad (Kroonstraat Utrecht). **Oost-Nederland**: District Twente (Borne) en Gelderland-Midden (Arnhem).

De pilotperiode in de definitieve set beslaat de maanden november t/m april 2015. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat de pilotlocaties niet exact op dezelfde datum zijn gestart met de nieuwe werkwijze. Rotterdam is per 11 november gestart met de pilot maar werkte al langer met een videoverbinding. Oost-Nederland is 3 november gestart met de pilot. In Midden-Nederland is ook op 3 november van start gegaan maar daar hebben verbouwingen in Almere en Lelystad vertragingen veroorzaakt waardoor pas in december volledig sprake was van de nieuwe werkwijze. Hierdoor werd in deze districten later met de pilot gestart. In de analyse wordt hier rekening mee gehouden door de maand november te beschouwen als een overgangsmaand bij de vergelijkingen van voor- en na invoer pilot. Voor de uniformiteit van de analyses is hetzelfde in de referentieregio doorberekend. Dit houdt in dat de maand november wel weergegeven wordt in de grafieken van ontwikkelingen per maand, maar niet bij de vergelijking tussen voor en na interventiedatum.

Koppel- en ontdubbelprocedure

Er is oorspronkelijk een bestand ontvangen van de RvR met circa 20.000 meldingen. Deze is vervolgens ontdubbeld en gekoppeld aan OM- en politiedata.

Het bestand is door het OM met technische ondersteuning door de onderzoekers ontdubbeld. Deze ontdubbeling moest door het OM doorgevoerd worden omdat voor de ontdubbeling met privacy gevoelige data moest gewerkt worden. De onderzoekers hebben louter met volledig geanonimiseerde data gewerkt. De onderzoekers hebben op basis van hun inzicht in de structuur van de databank de ontdubbeling begeleid.

Het OM heeft op basis van achternaam cliënt en geboortedatum verdachten gekoppeld. Omdat het mogelijk is dat verdachten meer dan eens rechtsbijstand ontvangen is ook gekeken naar de datum van de melding bij de RvR en het uitmeldingstype van de melding (consultatie of IVS). De daadwerkelijke ontdubbeling heeft voor de definitieve set plaatsgevonden door de meldingen stapsgewijs te sorteren (meldingen van dezelfde persoon bij elkaar en vervolgens gesorteerd op datum) en de opeenvolgende meldingen per persoon achter elkaar te plaatsen. Personen werden gekoppeld op basis van achternaam en geboortedatum, en meldingen werden achter elkaar geplaatst op basis van datum melding en type melding[41]. Hierbij werd ook rekening gehouden met mogelijke combinaties van consultatie en IVS-meldingen die op dezelfde dag of achtereenvolgens met overnachting plaats kunnen vinden. De ontdubbeling is gecontroleerd op basis van de piketcode en het registratienummer van de melding[42].

[41] Voor de proefset werden personen geselecteerd op basis van BSN-nummer. Echter, omdat het BSN-nummer in 14% van de gevallen ontbrak zou dit een te groot aantal foutieve ontdubbelingen opleveren. Dit is verholpen met de combinatie achternaam en geboortedatum.

[42] Achtereenvolgende meldingen hebben als het goed is allen eenzelfde registratienummer en een piketnummer binnen dezelfde regio. In 53 gevallen bleek dit niet het geval en is de gehele zaak verwijderd.

Lege en foutieve velden zijn handmatig gecontroleerd. Deze wijze van ontdubbeling heeft geleid tot een RvR bestand van 14.942 zaken.

De politie heeft haar data aan de RvR zaken gekoppeld op basis van combinaties van in eerste instantie BVH-nummer en geboortedatum, maar op basis van BVH- nummer + voor- en achternaam als de geboortedatum ontbreekt. Voor de koppeling is binnen elke zaak de eerste RvR melding gehanteerd. Dit heeft geresulteerd in een succesvolle koppeling van 14.703 zaken.

Het OM heeft haar data aan de RvR zaken gekoppeld op basis van combinaties van BSN-nummer en het PV-nummer, naam van de verdachte en PV-nummer, geboortedatum en PV- nummer, afhankelijk van beschikbare data. Voor de koppeling is binnen elke zaak de eerste RvR melding gehanteerd. Het koppelen lukte volgens het OM vooral niet bij foute PV-nummers. Wanneer ook deze gegevens toegevoegd worden resulteert dat in 15.123 zaken[43].

De onderzoekers hebben de data gecontroleerd op mogelijke foutieve koppelingen en ontbrekende data. Na verwijdering van (te) onvolledige zaken en koppelingen die hoogst waarschijnlijk niet goed zijn verlopen (doordat de indicatoren waarop gekoppeld is onvolledig bleken) bleven 14.928 zaken over.

Kwaliteit selectie definitieve dataset
Het aangeleverde bestand is gecontroleerd op de juiste selectie van B-zaken uit juli t/m december, met verzendlocaties die daadwerkelijk binnen de pilot vallen. Op basis van deze controle die in samenwerking met de RvR is getoetst, is geconstateerd dat de selectie van de definitieve data nauwkeurig is verlopen.

- Het bestand bevat 9.743 zaken met een B-categorieregistratie. 5.185 zaken hebben hier een leeg veld. Hoewel van deze 5.185 zaken niet gecontroleerd kan worden of het daadwerkelijk B-categorie zaken betreft, geeft de leverancier (RvR) aan dat het ook in deze gevallen om B-categoriefeiten gaat. Er zijn geen A- of C-categoriefeiten aangetroffen.
- Het definitieve bestand bevatte geen meldingen meer van voor- of na de meetperiode. De selectie op datum is dan ook nauwkeurig verlopen.
- Uit een controle op de leeftijd van de verdachten blijkt dat er nog een paar minderjarige verdachten in de data zitten, maar ook een aantal met een onbekende of foutieve leeftijd. Het gaat in totaal om slechts 8 minderjarigen en de leeftijd ontbrak in minder dan 2% van de zaken. Deze zaken zijn behouden omdat deze 8 minderjarigen (gebaseerd op begin pleegdatum) ten tijde van de ZSM-procedure wellicht wél meerderjarig waren, en het percentage zaken zonder geboortedatum beperkt is.
- Uit de data blijken geen grote vertekeningen die kunnen duiden op een verkeerde selectie van pilotgebieden.

Al met al blijkt uit de controle van de selectie geen bezwaar tegen het beantwoorden van de onderzoeksvragen op basis van de data.

Resultaat ontdubbeling
Het ontdubbelen is gedaan op basis van meerdere indicatoren en daardoor afhankelijk van de kwaliteit van deze indicatoren. Door de combinaties met piketcode, registratienummer, achternaam

[43] Dit aantal is hoger dan het aantal zaken aangeleverd door de RvR doordat de OM data die niet gekoppeld kon worden is toegevoegd op melding niveau. Het betreft hier dus ook een aantal dubbele meldingen.

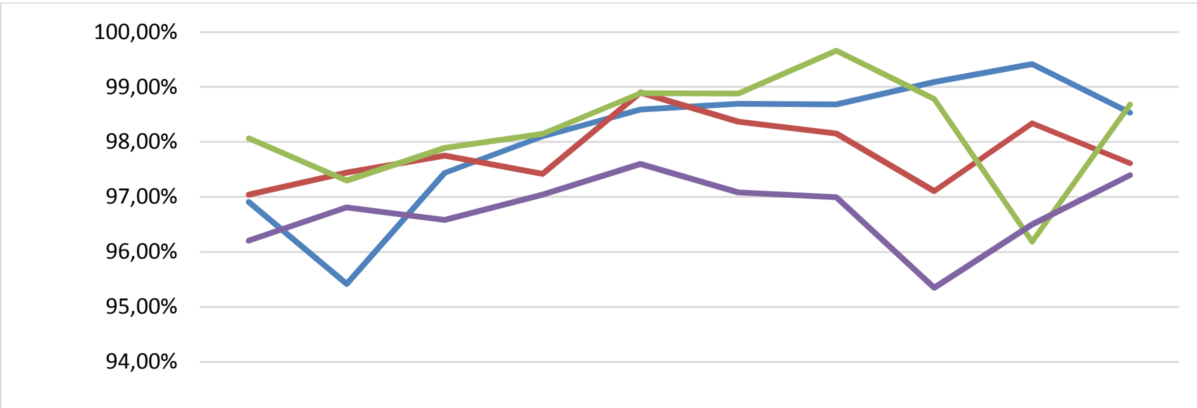
geboortedatum, datum melding en type melding is de ontdubbeling echter zeer goed gelukt. Evident foute zaken zijn verwijderd.

De daadwerkelijke ontdubbeling vond ditmaal plaats door opeenvolgende meldingen per persoon in een zaak achter elkaar te plaatsen en deze daar waar mogelijk samen te voegen. Op deze wijze bleef de informatie van elke afzonderlijke consultatie- en IVS-melding behouden. Hierdoor is de dataset aanzienlijk rijker in informatie dan met de proefdata het geval was, waardoor aanvullende onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden[44].

Resultaat koppeling

Voor het koppelen moet een onderscheid gemaakt worden tussen de koppeling met politie- en de koppeling met OM-data. De koppeling met politiedata is zeer goed verlopen; 14.703 van de 14.928 zaken zijn gekoppeld met politiedata. Uit grafiek 1a blijkt verder dat de koppeling – hoewel deze iets fluctueert per maand en regio – consistent beter dan 95% is. De politiedata is dan ook volledig genoeg voor beantwoording van de onderzoeksvragen. Waarom het niet mogelijk was om de overige 5% te koppelen is niet duidelijk. De politie geeft aan dat het in veel gevallen gaat om verdachten die na aanhouding verplaatst zijn naar een locatie buiten de pilot. De schaal van de grafiek is aangepast van 93%-100% om zo de leesbaarheid van de grafiek te behouden.

Grafiek 1a: Koppeling met politiedata per maand en per regio.



	juli '14	aug. '14	sept. '14	oktober '14	nov. '14	dec. '14	januari '15	februari '15	maart '15	april '15
Oost NL	96,91%	95,42%	97,44%	98,10%	98,59%	98,70%	98,68%	99,09%	99,42%	98,53%
Midden	97,04%	97,45%	97,75%	97,42%	98,90%	98,37%	98,15%	97,11%	98,34%	97,61%
Rotterdam	98,06%	97,30%	97,89%	98,15%	98,88%	98,88%	99,66%	98,78%	96,19%	98,68%
Referentie	96,20%	96,81%	96,58%	97,04%	97,60%	97,08%	97,00%	95,35%	96,50%	97,39%

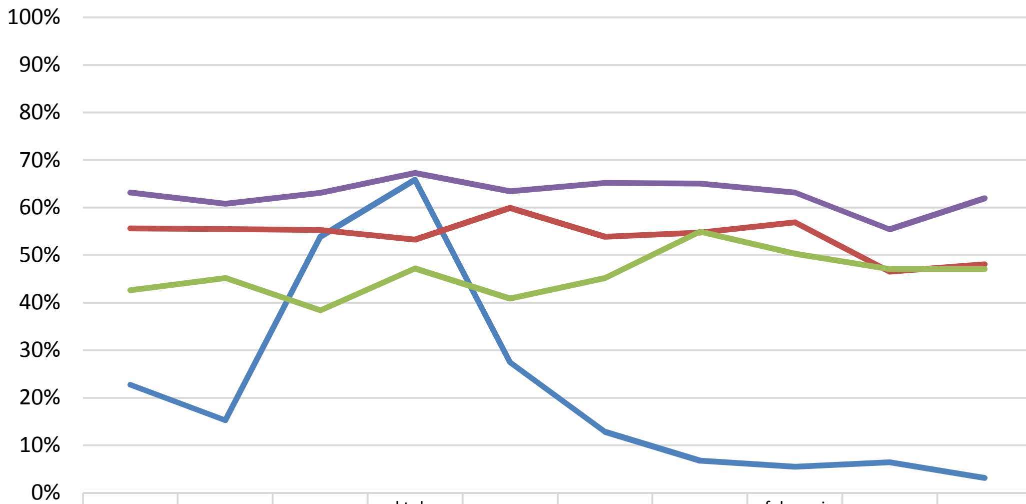
Bron: Koppelbestand definitieve dataset op basis van data RvR, OM en politie

De koppeling met OM-data is aanzienlijk minder goed verlopen. In slechts 6.828 van de 14.928 zaken werden OM-gegevens gevonden. Dat houdt in dat het voor slechts 46% van de zaken mogelijk bleek om OM-data te koppelen (getoetst op basis van registratie van geslacht, een indicator die voor iedere verdachte bekend zou moeten zijn). Uit grafiek 2a blijkt verder dat de kwaliteit van de koppeling zeer sterk verschilt tussen maanden en regio's (met name in Oost-Nederland). Waarom dit is, is niet duidelijk. Wel houdt deze bevinding in dat de onderzoeksvragen op basis van OM-data niet beantwoord kunnen

[44] In de proefset werd in het geval van meerdere meldingen per zaak alleen de eerste consultatiemelding behouden. Hierdoor kon geen inzage gegeven worden in het procesdoorloop van de verdachte; enkel de aard van de instroom.

worden doordat deze data te beperkt is ingevuld met een onduidelijke selectiebias. Dit heeft vooral betrekking op de vragen omtrent het aantekenen van verzet door de verdachte tegen een opgelegde afdoening.

Grafiek 2a: Koppeling met OM-data per maand en per regio.



	juli '14	aug. '14	sept. '14	oktober '14	nov. '14	dec. '14	januari '15	februari '15	maart '15	april '15
Oost NL	23%	15%	54%	66%	27%	13%	7%	5%	6%	3%
Midden	56%	55%	55%	53%	60%	54%	55%	57%	47%	48%
Rotterdam	43%	45%	38%	47%	41%	45%	55%	50%	47%	47%
Zeeland/WB (REF)	63%	61%	63%	67%	63%	65%	65%	63%	55%	62%

Bron: Koppelbestand definitieve dataset op basis van data RvR, OM en politie

Bijlage H: Indicatoren in het koppelbestand per leverancier

Indicator	Leverancier	Omschrijving
sleutel	OM	Sleutel ter identificatie van de betreffende zaken.
Pvnummer	OM	PV nummer ter identificatie van de eerste melding.
DatumIVS	Politie	De datum waarop de IVS in gaat en de timer begint af te tellen.
TijdIVS	Politie	De tijd waarop de IVS in gaat en de timer begint af te tellen.
DatumVIVS	Politie	De datum waarop een verlenging van de IVS is ingegaan en de timer begint af te tellen.
TijdVIVS	Politie	De tijd waarop een verlenging van de IVS is ingegaan en de timer begint af te tellen.
OMafdoening	Politie	Het type afdoening dat door het OM opgelegd is volgens de politie registratie.
Sepot	Politie	Als het OM een sepot als afdoening heeft opgelegd, het type sepot volgens de registratie van de politie.
Beginpleegdatum	Politie	De datum waarop de delicten begonnen zijn.
Beginpleegtijd	Politie	De tijd waarop de delicten begonnen zijn.
Eindpleegdatum	Politie	De datum waarop de delicten gestopt zijn
Eindpleegtijd	Politie	De tijd waarop de delicten gestopt zijn.
DatumAanhouding	Politie	Datum van de aanhouding door de politie.
TijdAanhouding	Politie	Tijd van de aanhouding door de politie.
DatumVGL	Politie	Datum van de voorgeleiding bij de hulpofficier van justitie.
TijdVGL	Politie	Tijd van de voorgeleiding bij de hulpofficier van justitie.
ADVO	Politie	Code die de coördinator invoert als de advocaat een bepaalde procesfase ingaat.
Consultatie1Opmaakdatum	Politie	Datum dat het formulier voor de eerste consultatie melding opgemaakt wordt.
Consultatie1Opmaaktijd	Politie	Tijd dat het formulier voor de eerste consultatie melding opgemaakt wordt.
Consultatie1Formuliersleutel	Politie	Sleutel van het formulier voor een eerste consultatie melding.
Consultatie2Opmaakdatum	Politie	Datum dat het formulier voor een tweede consultatie melding opgemaakt wordt.
Consultatie2Opmaaktijd	Politie	Tijd dat het formulier voor een tweede consultatie melding opgemaakt wordt.
Consultatie2Formuliersleutel	Politie	Sleutel van het formulier voor een tweede consultatie melding.
IVS1Opmaakdatum	Politie	Datum dat het formulier voor een eerste IVS bijstand melding opgemaakt wordt.
IVS1Opmaaktijd	Politie	Tijd dat het formulier voor een eerste IVS bijstand melding opgemaakt wordt.
IVS1Formuliersleutel	Politie	Sleutel van het formulier voor een eerste IVS bijstand melding.
IVS2Opmaakdatum	Politie	Datum dat het formulier voor een tweede IVS bijstand melding opgemaakt wordt.
IVS2Opmaaktijd	Politie	Tijd dat het formulier voor een tweede IVS bijstand melding opgemaakt wordt.
IVS2Formuliersleutel	Politie	Sleutel van het formulier voor een tweede IVS bijstand melding.
DatumSCCbesluit	Politie	Aanmaakdatum van de actie SCC besluit.
TijdSCCbesluit	Politie	Tijd van de actie SCC besluit.
StatusSCCbesluit	Politie	Actuele status van een eventueel SCC besluit.
DatumZSMstatus	Politie	Datum van toekenning status SCC besluit.
TijdZSMstatus	Politie	Tijd van toekenning status SCC besluit.
ZSMstatus	Politie	Status van een zaak. Een door het SCC in behandeling genomen zaak kan de volgende statussen krijgen: DIRECT AFHANDELEN (=zaak wordt in behandeling genomen) AFGEHANDELD (= afgerond), GEEN ZSM (zaak wordt om diverse redenen niet verder behandeld binnen SCC, bijv. gerouteerd naar het veiligheidshuis).
Soortconsultatiebijstand	Politie	Opgave van de verdachte of deze consultatiebijstand wil en zo ja, of het een piketmelding of een voorkeursmelding zal betreffen.
Geboren_RVR1	RvR	Geboortedatum van de betreffende persoon zoals geregistreerd in de eerste melding binnen een zaak.
Piketcode_RVR1	RvR	Code van de betreffende piketregio zoals geregistreerd in de eerste melding binnen een zaak.
Registratienr_RVR1	RvR	Het registratienummer van een handeling in een zaak. Is uniek voor elke handeling in de case. In dit geval zoals geregistreerd in de eerste melding binnen een zaak.
ID_RVRFOLD	RvR	ID nummers van alle meldingen binnen de zaak.
Datummelding_RVR1	RvR	Datum van de betreffende melding zoals geregistreerd in de eerste melding binnen een zaak.
Dienst_RVR1	RvR	Dienst die de melding heeft ontvangen zoals geregistreerd in de eerste melding binnen een zaak.
Status_RVR1	RvR	Registratie van aan wie de melding is gedaan (bijv. bureaudienstadvocaat) en wat de afloop is van de melding (bijv. geaccepteerd of gekoppeld). In het geval van gekoppeld, dit gegeven zegt of er binnen 18 uur voorafgaand aan deze melding een eerdere melding van deze verdachte is geweest, dan worden deze meldingen aan elkaar gekoppeld. Zoals geregistreerd in de eerste melding binnen een zaak.

UmInitials_RVR1	RvR	Voorletters van de advocaat die de eerste melding binnen een zaak heeft geaccepteerd (verdachte gaat spreken).
UmPrefix_RVR1	RvR	Tussenvoegsels van de advocaat die de eerste melding binnen een zaak heeft geaccepteerd (verdachte gaat spreken).
UmName_RVR1	RvR	Voornaam van de advocaat die de eerste melding binnen een zaak heeft geaccepteerd (verdachte gaat spreken).
GebruikVK_RVRFOLD	RvR	Registratie of er gebruik gemaakt is van een voorkeursadvocaat binnen een zaak.
VK_RVRFOLD	RvR	Registratie hoe vaak er gebruik gemaakt is van een voorkeursadvocaat binnen een zaak.
VkName_RVR1	RvR	Voornaam van de voorkeursadvocaat die de eerste melding binnen een zaak heeft geaccepteerd (verdachte gaat spreken).
VkInitials_RVR1	RvR	Voorletters van de voorkeursadvocaat die de eerste melding binnen een zaak heeft geaccepteerd (verdachte gaat spreken).
VkPrefix_RVR1	RvR	Tussenvoegsels van de voorkeursadvocaat die de eerste melding binnen een zaak heeft geaccepteerd (verdachte gaat spreken).
Uitmeldingstype_RVR1	RvR	Betreft of de eerste uitmelding binnen een zaak gaat over consultatiebijstand of inverzekeringstelling.
GekoppeldIVS_RVRFOLD	RvR	Geeft aan of in deze zaak de eerste consultatiemelding gekoppeld is aan een IVS.
Artikelnummer_RVRAGV	RvR	Artikelnummer waarop de aanhouding door de politie is gebaseerd (Politie functionaris ingevuld). De eerste melding is aangevuld met daaropvolgende meldingen waar mogelijk.
Strafbaarfeit_RVRAGV	RvR	Het strafbare feit waarop de aanhouding door de politie is gebaseerd. De eerste melding is aangevuld met daaropvolgende meldingen waar mogelijk.
Categoriefeit_RVRAGV	RvR	De categorie van het strafbare feit. De eerste melding is aangevuld met daaropvolgende meldingen waar mogelijk.
Notitie_RVRFOLD	RvR	Overige opmerkingen vermeld door de RvR. Alle notities binnen een zaak.
Tijdmelding_RVR1	RvR	Tijd van de ontvangst van de eerste melding binnen een zaak naar de RvR van de politie.
Bezoeklocatie_RVR1	RvR	Locatie van het arrestantencomplex van verzending aan de RvR door politie. Ter controle juiste locaties (bijv. geen Houten in Midden-NL). Gebaseerd op eerste melding.
Verzendplaats_RVR1	RvR	Plaats van de verzending van de aanmelding bij de RvR door politie. Ter controle juiste selectie pilotgebieden. Gebaseerd op eerste melding binnen een zaak.
AantalMeldingen_RVR	RvR	Het aantal RvR meldingen binnen een zaak.
UM_RVRFOLD	RvR	Het aantal RvR melding met een geregistreerde advocaat naam binnen een zaak.
UM	RvR	Indicatie of de eerste melding binnen een zaak ook de naam van een advocaat bevat.
UMA	RvR	Indicatie of de tweede melding binnen een zaak ook de naam van een advocaat bevat.
UMB	RvR	Indicatie of de derde melding binnen een zaak ook de naam van een advocaat bevat.
UMC	RvR	Indicatie of de vierde melding binnen een zaak ook de naam van een advocaat bevat.
VK	RvR	Indicatie of de eerste melding binnen een zaak ook de naam van een voorkeursadvocaat bevat.
VKA	RvR	Indicatie of de tweede melding binnen een zaak ook de naam van een voorkeursadvocaat bevat.
VKB	RvR	Indicatie of de derde melding binnen een zaak ook de naam van een voorkeursadvocaat bevat.
VKC	RvR	Indicatie of de vierde melding binnen een zaak ook de naam van een voorkeursadvocaat bevat.
AantalConsult_RVRFOLD	RvR	Aantal consultatiemeldingen binnen een zaak.
AantalIVS_RVRFOLD	RvR	Aantal IVS meldingen binnen een zaak.
HeeftIVS	RvR	Indicatie of in een zaak wel of geen sprake is van minimaal één IVS.
AantalONBEKEND_RVRFOLD	RvR	Aantal zaken met een onbekend type melding.
Uitmeldingstype_A	RvR	Uitmeldingstype van de tweede melding (consultatie, IVS of onbekend).
Uitmeldingstype_B	RvR	Uitmeldingstype van de derde melding (consultatie, IVS of onbekend).
Uitmeldingstype_C	RvR	Uitmeldingstype van de vierde melding (consultatie, IVS of onbekend).
Geslacht	OM	Geslacht van de betreffende persoon.
Geboorteland	OM	Geboorteland van de betreffende persoon.
Nationaliteiten	OM	Nationaliteiten van de betreffende persoon.
WoonplVestpl	OM	Woonplaats van de betreffende persoon.
IndInVerzekering	OM	Indicatie inverzekeringstelling ja/nee bij de eerste melding.
DagenInVerzekering	OM	Aantal dagen in verzekering gesteld.
Wet	OM	De wet waarop de vervolging door het OM is gebaseerd (OM functionaris ingevuld).
Wetsartikel	OM	Het wetsartikel waarop de vervolging door het OM is gebaseerd (OM functionaris ingevuld).
MaatschKlassificatie	OM	Maatschappelijke classificatie. Kan afwijken van juridische wets(artikelen), voornamelijk bij meerdere feiten.
Feitnummer	OM	Het feitnummer ter identificatie van een specifiek feit binnen een pv/OM dossier met één parketnummer.

DatumInstroom	OM	Datum aanmelding van de zaak/verdachte bij het OM in COMPAS of GPS afhankelijk van de ernst van het delict. OM heeft een week om deze datum in te voeren, invoerdatum wordt geregistreerd. GPS en COMPAS verschillen.
DatumEersteVerhoor	OM	Datum van het eerste verhoor door politie.
DatumAccoordBeoordeling	OM	Datum waarop de DatumAfdoening geaccordeerd is door een OvJ. Is eindpunt van ZSM traject.
DatumAfdoening	OM	Datum waarop de parketsecretaris een eerst afdoening besluit.
WijzeVanAfdoening	OM	De wijze waarop de OM afdoening ten uitvoer gebracht wordt. Dit kan inhoudelijk of procedureel zijn.
SoortSepot	OM	Technische/beleid typering van het sepot in het geval van een sepot.
IdSepot	OM	Id code van het sepot.
Verzet	OM	Heeft de persoon wel of geen verzet aangetekend.
VerzetRegistratieDatum	OM	Datum waarop een verzet is geregistreerd.
IndVerzetIngetrokken	OM	Indicatie of de bestrafte zijn verzet heeft ingetrokken.
Eindvonnis	OM	Eindvonnis dat door de rechter is opgelegd in het geval van een eindvonnis.
DatumEindvonnis	OM	Datum dat het eindvonnis door de rechter is opgelegd.
TypeSanctie	OM	Type sanctie opgelegd bij strafbeschikking door het OM.
HoogteSanctieObmAVG	OM	De duur van de ontzegging rijbevoegdheid in dagen opgelegd door het OM of op zitting
HoogteSanctieAVG	OM	De totale hoogte van de boetes bij een strafbeschikking. Kan zowel OM als zitting zijn.
DuurSanctieAVG	OM	De totale duur van opgelegde taakstraffen in uren bij strafbeschikking. Kan zowel OM als op zitting zijn.
SoortTransactie	OM	Het type transactie dat aangeboden wordt om aan de sanctie te voldoen. Kan zowel OM als zitting zijn.
TransWerkSUM	OM	Transactie in de vorm van werkstraf, opgelegd door OM.
TransWerkAVG	OM	Transactie in de vorm van werkstraf, opgelegd door OM.
Leeftijd	OM	De leeftijd van de verdachte. Berekend op basis van geboortedatum en pleegdatum feit.
Geldig	Aangemaakt	Aangemaakt voor de som van geldige meldingen.
Regiocode 3	Aangemaakt	Identificatiesleutel van de betreffende regio van het onderzoek.
Pilotmaandmelding	Aangemaakt	Maand van de datummelding door de politie bij de RvR.
TypeWijzevanafdoening	Aangemaakt	Omcoderen van Wijzeafdoening naar nummers.
TypeOMafdoening	Aangemaakt	Omcoderen van Omafdoening naar nummers.
Typeafdoening	Aangemaakt	Samenvoegen van Wijzevanafdoening en Omafdoening naar één indicator voor afdoening met voorrang voor Wijzevanafdoening.
Afdoening is strafbeschikking	Aangemaakt	Staat een 1 als het een strafbeschikking betreft.
Verzetmaand	Aangemaakt	Maand van de verzet melding.
Dagdeelmelding	Aangemaakt	Dagdeel van de Tijdmelding van de politie bij de RvR.
Typeafdoeningisgeldig	Aangemaakt	Staat een 1 als er een type afdoening is aangegeven.
Afdoening is procedureel	Aangemaakt	Staat een 1 als de afdoening procedureel is afgehandeld.
Afdoening is Halt	Aangemaakt	Staat een 1 als het een halt afdoening betreft.
Afdoening is reprimande	Aangemaakt	Staat een 1 als het een reprimande betreft.
Afdoening is dagvaarding	Aangemaakt	Staat een 1 als het een dagvaarding betreft.
Afdoening is oproep	Aangemaakt	Staat een 1 als het een oproep ter terechtzitting n.a.v. verzet betreft.
Afdoening is TOMzitting	Aangemaakt	Staat een 1 als het een T(OM) zitting betreft.
Afdoening is strafbeschikking	Aangemaakt	Staat een 1 als het een strafbeschikking betreft.
Afdoening is transactie	Aangemaakt	Staat een 1 als het een transactie betreft.
Afdoening is VW sepot	Aangemaakt	Staat een 1 als het een v.w. sepot betreft.
Afdoening is ONV sepot	Aangemaakt	Staat een 1 als het een onv. sepot betreft.
Afdoening is Direct	Aangemaakt	Staat een 1 als het een directe afdoening betreft.
Afdoening is Stop	Aangemaakt	Staat een 1 als het een Stop afdoening betreft.
Omgeldig	Aangemaakt	Staat een 1 als de koppeling met OM data succesvol is.
RelevantVerzetOM	Aangemaakt	Staat een 1 als de zaak relevant is voor het aantekenen van verzet.
Trajectgeldig	Aangemaakt	Indicatie of de instroom – en einddatum van het ZSM traject geldig zijn (volledig en opeenvolgend).
Doorlooptijd	Aangemaakt	Het verschil in dagen tussen de instroomdatum en einddatum van het ZSM traject.
Tijdis0	Aangemaakt	Indicatie of het ZSM traject binnen een dag is doorlopen.
PolGeldig	Aangemaakt	Indicatie of de koppeling met politie data succesvol is.
1eIsConsult	Aangemaakt	Indicatie of de eerste melding een consultatiemelding betreft.
1eIsIVS	Aangemaakt	Indicatie of de eerste melding een IVS melding betreft.
Leeftijd	Aangemaakt	Opnieuw berekende leeftijd van de verdachte op basis van geboortedatum en begin pleegdatum.